مجلس الدولة

حامي الحقوق والحريات

دراسة تحليلية وعملية
في ضوء أحدث التعديلات

د.عبد الناصر عبد الله أبو سمهدانة




دار الفكر العربي
شركة مساهمة مصرية
للطباعة والنشر والتوزيع



مجلس الدولة

حامي الحقوق والحريات

دراسة تحليلية وعملية في ضوء أحدث التعديلات

وتشمل:

- بيان وتحليل النظم القضائية المختلفة.
- اختصاصات محاكم مجلس الدولة والإجراءات أمامهم
- قسمي الفتوى والتشريع
- هيئات مجلس الدولة المختلفة
- أعضاء مجلس الدولة وضماناتهم

وذلك في ضوء أحدث أحكام المحكمة الدستورية العليا ومحكمة النقض ومحاكم وفتاوى مجلس الدولة حتى عام ٢٠١٠م.

الدكتور

عبدالناصر عبدالله أبوسمهدانة

عضو الجمعية المصرية للقانون الدولي

عضو الجمعية المصرية للاقتصاد السياسي والإحصاء والتشريع

محكم معتمد لدى مركز حقوق عين شمس للتحكيم

ملتزم الطبع والنشر

دار الفكر العربي

٩٤ شارع عباس العقاد - مدينة نصر - القاهرة

ت: ٢٢٧٥٢٧٩٤ - فاكس: ٢٢٧٥٢٧٣٥

٦ أ شارع جواد حسني - ت: ٠١٦٧ [redacted]

www.darelfikrelarabi.com

info@darelfikrelarabi.com

٣٥١,٧	عبد الناصر عبد الله أبو سمهدانة.
ن ا م ج	مجلس الدولة حامى الحقوق والحريات: دراسة تحليلية وعملية فى ضوء أحدث التعديلات/ عبد الناصر عبد الله أبو سمهدانة.- القاهرة: دار الفكر العربى، ١٤٣٢هـ = ٢٠١١م.
	٢٣٥ص؛ ٢٤ سم.
	ببليوجرافية: ص٢٢١- ٢٣٠.
	تدمك: ٦ -٢-٢٧٠٢-١٠- ٩٧٧.
	١- مجلس الدولة - مصر. ٢- مجلس الدولة - القسم القضائى.
	أ- العنوان.

جمع إلكترونى وطباعة



التنفيذ الفنى

حسن الشريف

الإهـــــداء

أهدي هذا الكتاب إلى:

من ضحت بسعادتها من أجلنا..................

والدتي الغالية

وإلى من أعطى بدون حساب..................

والدي العزيز

وإلى نبض حياتي وعوني في مسيرتي..........

زوجتي الصابرة

وإلى شموع عمري ونور حياتي...............

أولادي بتول- عبدالله- محمد

وإلى سندي في حياتي.......................

أخواتي وإخواني.



مقدمة عامة

الحمد لله حمداً كثيراً طيباً مباركاً فيه، كما يحب ربنا ويرضى، وله الشكر والثناء الحسن أولاً وآخراً، ظاهراً وباطناً، والصلاة والسلام على رسوله المصطفى، أما بعد:

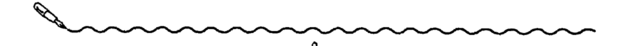
عكف الفقهاء المصريون منذ إنشاء مجلس الدولة عام ١٩٤٦م على بيان الجانب الموضوعي للمجلس، ويلاحظ ندرة الاهتمام بالجانب الإجرائي إلا في العصر الحديث، حيث اهتم الفقه ببيان هذا الجانب المهم لإزالة الغموض الذي يكتنفه حرصاً على استقلاله عن غيره من الأنظمة الإجرائية الأخرى، وقد حاولنا في هذه الدراسة تسليط الضوء على النظم القضائية المختلفة ببيان كل نظام من حيث سلبياته وإيجابياته، وبينا القسم القضائي لمجلس الدولة بمحاكمه المختلفة في ضوء أحدث اجتهادات محاكم مجلس الدولة والمحكمة الدستورية العليا ومحكمة النقض، وتناولنا قسمي الفتوى والتشريع والهيئات المختلفة الموجودة في مجلس الدولة فضلاً عن بيان أعضاء مجلس الدولة في ضوء أحدث آراء الفقه وأحكام المحاكم المختلفة.

ومن هنا فإن طبيعة البحث هي التي حددت منهجه، فقسمناه إلى فصلين يسبقهما فصل تمهيدي، قدمت لهم بمقدمة وأنهيتهم بخاتمة وذلك على النحو التالي:

- **الفصل التمهيدي**: نبين فيه النظم القضائية المختلفة.
- **الفصل الأول**: نخصصه للحديث عن القسم القضائي في مجلس الدولة.
- **والفصل الثاني**: نتناول فيه قسمي الفتوى والتشريع وهيئات المجلس وأعضاءه.

وندعو الله عز وجل أن يلهمنا الصدق والصواب، وأن يوفقنا إلى ما يحبه ويرضاه وأن ينفع بهذا الجهد المتواضع كل المشتغلين في مجال القانون.

والله ولي التوفيق



الفصل التمهيدي

النظم القضائية

تمهيد وتقسيم:

تتنوع النظم القضائية في دول العالم بين نظامين رئيسيين هما، نظام القضاء الموحد والذي تتزعمه انجلترا ومن بعدها الولايات المتحدة الأمريكية وبعض الدول العربية كالمملكة الأردنية الهاشمية وفلسطين، ونظام القضاء المزدوج الذي أنشأته وابتدعته فرنسا وتأخذ به مصر، ونقوم في هذا الفصل بدراسة كل نظام من النظامين السابقين على حدة في مبحثين متتاليين، وذلك على النحو التالي:

المبحث الأول: نظام القضاء الموحد.

المبحث الثاني: نظام القضاء المزدوج.

المبحث الأول

نظام القضاء الموحد

تمهيد وتقسيم:

الكمال لله وحده؛ فلكل نظام قضائي مميزات وعيوب، وذلك من وجهة نظر مؤيديه ومعارضيه، ونظام القضاء الموحد هو ذلك النظام القضائي الذي يتضمن جهة قضائية واحدة هي جهة القضاء العادي، واختصاص هذه الجهة القضائية الواحدة عام وشامل لكل أنواع المنازعات القضائية، وبالتالي لا يوجد في هذا النظام قضاء إداري مستقل ومتخصص في المنازعات الإدارية[1]؛ لأن هذا النظام يرفض من حيث المبدأ التمييز بين القضاء المختص أو القانون المطبق أو بين الإدارة باعتبارها سلطة عامة وبين الأفراد[2]، ونتناول هذا المبحث في مطلبين، وذلك على النحو التالي:

المطلب الأول: مزايا نظام القضاء الموحد.

المطلب الثاني: عيوب نظام القضاء الموحد.

---

(١) د. محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، دار الجامعة الجديدة، ٢٠٠٧، ص٩٦، ٩٧.

(٢) د. نعمان الخطيب، محكمة العدل العليا بين نظام القضاء الموحد ونظام القضاء المزدوج، مجلة مؤتة للبحوث والدراسات، المجلد السادس، العدد الثاني، يناير ١٩٩١، ص١٤.

المطلب الأول

مزايا نظام القضاء الموحد[1]

لقد أبرز مؤيدو نظام القضاء الموحد مجموعة من المزايا ترجح كفته على كفة النظام المزدوج وهي:

١- تحقيق مبدأ المشروعية:

أي أن جهة إدارية واحدة هي التي تقوم بنظر جميع المنازعات على اختلاف أنواعها سواء كانت مدنية أو إدارية، ووجود قانون واحد في الدولة يخضع له حكام ومحكومون على السواء.

٢- حماية الحقوق والحريات الفردية:

يعتقد أنصار النظام الموحد أن هذا النظام أقوى نظام ضد اعتداء الإدارة، فلا يجوز أن تتمتع الإدارة بامتيازات في مواجهة الأفراد، وأن المحاكم العادية هي وحدها الأمينة على الأفراد والحريصة على حماية حقوقهم.

٣- مبدأ الفصل بين السلطات:

أي أن النظام الموحد يعتبر تأكيداً وتطبيقاً صحيحاً لمبدأ الفصل بين السلطات، وأن النظام المزدوج على العكس من ذلك، يتضمن اعتداء على هذا المبدأ وذلك لما ينطوي عليه من إنشاء المحاكم الإدارية والاعتراف لها بسلطة إلغاء القرارات الإدارية.

---

(١) د. أنور رسلان، وسيط القضاء الإداري، المشروعية والرقابة القضائية - الكتاب الأول - دار النهضة العربية - ١٩٩٧، ص٢٠٠ وما بعدها، د.محمود حافظ، القضاء الإداري في الأردن - منشورات الجامعة الأردنية- ط١، ١٩٨٧، ص٢٨ وما بعدها، د.محمد كامل ليلة، الرقابة على أعمال الإدارة مرجع سابق، ص٢٠١ وما بعدها، ود.محمود حافظ، القضاء الإداري في القانون المصري والمقارن، دار النهضة العربية، ١٩٩٣، ص١١٠، د. محمد محمد عبده إمام، القضاء الإداري، دار الفكر العربي، ٢٠٠٨، ص٦٩ وما بعدها.

٤- بساطة نظام القضاء الموحد:

وذلك لوجود جهة قضاء واحدة تفصل في كل المنازعات، فلا مجال للدفع بعدم الاختصاص أو تعارض بين الأحكام.

المطلب الثاني

عيوب القضاء الموحد(١)

لقد أخذ على النظام الموحد عدة مآخذ أهمها:

١- عدم تحقيق الحماية الكافية للحقوق والحريات:

حيث تلجأ الإدارة إلى اتباع وسائل وأساليب تجعل بعض تصرفاتها بمنأى عن الرقابة القضائية، استجابة لحاجات المجتمع المتطورة ولتعقد الحياة الحديثة، بما يعني حاجة الإدارة لقدر من حرية الحركة.

٢- اختلاف طبيعة المنازعة الإدارية:

وذلك لاختلاف طبيعتها عن طبيعة المنازعات الفردية، وذلك لكون الإدارة تتمثل في المنازعة الإدارية بما لها من إمكانيات وسلطات، وهذا يتطلب قانوناً متخصصاً يستطيع أن يلزم الإدارة باحترام مبدأ المشروعية، ولن تستطيع المحاكم العادية، وهي ملزمة بتطبيق قواعد القانون الخاص أن تتبع بمناسبة المنازعات الإدارية التي تنظرها المبادئ والقواعد القانونية التي تتفق مع حاجات الإدارة ومقتضيات الصالح العام.

٣- تقييد سلطة الإدارة:

هذا النظام يتجاهل حاجات الإدارة ومقتضيات الصالح العام، فلا يعطي الإدارة سلطة تقديرية بالرغم من أن الإدارة تستهدف تحقيق المصلحة العامة، وإشباع الحاجات العامة للمواطنين؛ لذا يجب أن تتمتع بسلطات كبيرة وامتيازات ترجح كفتها على كفة الأفراد.

---

(١) ذات المراجع السابقة في الإشارة السابقة.



٤- توجيه أوامر ونواهي للإدارة:

يؤخذ على النظام الأنجلوسكسوني أنه ينكر استقلال الإدارة، إذ يملك القاضي توجيه أوامر مكتوبة إلى الإدارة، الأمر الذي يمثل خروجاً على وظيفة القاضي، فالقاضي يحكم ولا يدير.

٥- التضييق من اختصاص المحاكم العادية في نظر المنازعات الإدارية:

خير دليل على عدم صلاحية هذا النظام هو ما قام به المشرع الإنجليزي والأمريكي من تضييق اختصاص المحاكم العادية في نظر المنازعات الإدارية، وذلك بإخراج أنواع متعددة من هذه المنازعات وجعل اختصاصها للوزراء ولجان أو مجالس أو محاكم إدارية.

المبحث الثاني

نظام القضاء المزدوج

تمهيد وتقسيم:

يقوم نظام القضاء المزدوج أو اللاتيني على أساس وجود قضاء مستقل ومتخصص في نظر المنازعات الإدارية، ويرجع الفضل إلى فرنسا في إنشاء هذا القضاء في العصر الحديث، وتأخذ مصر[1] ولبنان وبعض الدول بهذا النظام، ويوجد لهذا النظام مميزات من وجهة نظر مؤيديه وعيوب من وجهة نظر منتقديه، وسوف نوضح ذلك في مطلبين مستقلين على التوالي، ونضرب في المطلب الثالث مثالاً للقضاء المزدوج وهو مجلس الدولة الفرنسي، والمطلب الرابع نخصصه للحديث عن نشأة مجلس الدولة المصري، وذلك على النحو التالي:

المطلب الأول: مزايا نظام القضاء المزدوج.

المطلب الثاني: عيوب نظام القضاء المزدوج.

المطلب الثالث: نشأة وتطور مجلس الدولة الفرنسي.

المطلب الرابع: نشأة وتطور مجلس الدولة المصري.

---

(١) بدأت مصر بالأخذ بهذا النظام فعلاً من عام ١٩٤٦م عندما تم إنشاء مجلس الدولة المصري بالقانون رقم ١١٢ لسنة١٩٤٦م، وعهد إليه مهمة الفصل في المنازعات الإدارية، ولا يعني ذلك أن مصر لم تحاول قبل ذلك إنشاء مجلس دولة.

المطلب الأول

مزايا نظام القضاء المزدوج(١)

ذهب مؤيدو نظام القضاء المزدوج إلى بيان مجموعة من المزايا ترجح كفة هذا النظام على كفة نظام القضاء الموحد وهي:

١- تطبيق مبدأ التخصص:

يزداد يوماً بعد يوم التقدم والتخصص في العالم بأكمله، وفي جميع المجالات، وتزداد الحاجة إلى التخصص في المنازعات القضائية بشكل عام، ومن المسلم به اختلاف طبيعة العلاقات القانونية الخاصة عن طبيعة العلاقات القانونية العامة، فإن المنطق يتطلب وجود قضاء إداري متخصص بجانب القضاء العادي.

وذلك لكون القضاء الإداري متخصصاً وهو الأقدر على حل المنازعات الإدارية، وبحكم معرفته بأوضاع الإدارة وأساليبها يستطيع الفتوى وإبداء الرأي في المسائل الإدارية.

٢- الحاجة لقضاء إنشائي:

القاضي الإداري لا يقف عند حد تطبيق النصوص القانونية التي تحكم المنازعات مثل القاضي العادي، وإنما يقوم بإنشاء وابتداع الحلول المناسبة للمنازعة المعروضة أمامه في حال لم يسعفه نص قانوني، خاصةً وأنَّ كثيراً من قواعد القانون الإداري غير مقننة، وهذا ما تؤكده السمة الإيجابية للقاضي الإداري، وبالتالي فإن القضاء الإداري يوصف بأنه

(١) أنور رسلان، مرجع سابق ص٢٠٨ وما بعدها، ود. محمد كامل ليلة، المرجع السابق ص٢٤٥ وما بعدها، ود. سليمان الطماوي، القضاء الإداري - الكتاب الأول - قضاء الإلغاء - دار الفكر العربي - ط١٩٧٤، ص٢٦، ود. مصطفى أبو زيد، القضاء الإداري ومجلس الدولة - قضاء الإلغاء - دار الجامعة الجديدة - ٢٠٠٤، ص٢٣، د.مازن ليلو راضي، بحث بعنوان "دور القضاء الإداري في حماية حقوق الإنسان" عن موقع:
www.ao-academy.org

وفي نفس المعنى:
Auby et Drago; Traité de contentieux administratif, 3è éd, paris,1984, p.114.

قضاء إنشائي يبتدع الحلول المناسبة لمواجهة حاجات المجتمع المتعددة والمتطورة، فكان له الدور البارز في ابتداع العديد من النظريات، مثل نظرية الضرورة ونظرية الموظف الفعلي ونظريات التوازن المالي للعقد الإداري ونظرية العلم اليقيني....إلخ.

وإننا نرى من مميزات القضاء المزدوج علاوة على ما سبق ذكره أن القاضي الإداري يجب أن يكون له الخبرة الكافية في القانون العام، وهذا كله يزيد من كفاءة وخبرة القضاة، علاوة على أن القاضي العادي يكون قد أسبغ بأحكام القانون الخاص فمن الصعب أن يحقق العدالة إذا نظر في منازعة إدارية، فضلاً عن أنه في كثير من الأحيان تأتي أحكام القضاء العادي مفرطة في اللين، وهذا ما يحدث في حالة تردده وشكوكه في مشروعية أو عدم مشروعية العمل الإداري، وعلى عكس ذلك لو تصورنا القضاء العادي قد نشط أكثر من اللازم واتخذ موقف العداء المستمر من الإدارة وأعمالها، فالنتيجة لا تكون لصالح حماية حقوق الأفراد، لأن الإدارة تكون أمام موقف عدائي غير مفهوم تماماً من جانب قاض لا يعرف بطبيعته عمل الإدارة.

المطلب الثاني

عيوب نظام القضاء المزدوج(١)

١- التعارض مع مبدأ المشروعية:

يرى البعض بأن مبدأ المشروعية يتطلب وحدة القضاء كما بينا سابقاً، والواقع أن ذلك مغالطة وفهم خاطئ لمبدأ المشروعية، الذي وإن كان يستلزم خضوع كل من الحكام والمحكومين للقانون والقضاء، إلا أنه لا يقتضي حتماً ولا يستتبع بالضرورة وحدة القانون المطبق أو المحاكم المختصة، ولا شك أن نظام القضاء المزدوج يؤدي إلى ظهور مشكلة تنازع الاختصاص، لكن حل هذه المشكلة يكون بتحديد اختصاص كل جهة قضائية تحديداً دقيقاً من ناحية، وبإيجاد محكمة أو هيئة تتولى حل منازعات الاختصاص من ناحية أخرى.

---

(١) د. محمود حافظ، القضاء الإداري المصري، مرجع سابق ص١٤٦ ود. محمود حافظ، القضاء الإداري في الأردن، مرجع سابق ص٣٤ وما بعدها ود. أنور رسلان، مرجع سابق ص٢٠٦ وما بعدها ود. محمد كامل ليلة مرجع سابق ص٢٤٢ وما بعدها.

٢- محاباة الإدارة على حساب الحقوق والحريات:

وذلك انطلاقاً من تخصيص محاكم خاصة وقانون خاص مما يثير شبهة التحيز للإدارة وعدم نزاهة القضاة الإداريين، والواقع أن القانون الإداري لم يوضع لمحاباة الإدارة على حساب الأفراد أو للمساس بحقوقهم وحرياتهم، بل هو قانون نوعي فيه مراعاة المصلحة العامة التي تمثلها الإدارة ويفرض عليها التزامات وأعباء تفوق تلك التي يمكن أن تفرض على الأفراد، والامتيازات المقررة للإدارة لم تعد امتيازات مقررة للإدارة كإدارة فقط، بل هي امتيازات مقررة للإدارة بصفتها المسئولة عن رعاية المصالح العامة، أي أنها مقيدة عند ممارستها لتلك الامتيازات بالمصالح العامة، والقضاء الإداري جهة قضائية مستقلة تصدر أحكاماً واجبة النفاذ في مواجهة الإدارة، ومن ثمَّ فلا مجال للمحاباة طالما أن القضاء الإداري مستقل ويصدر أحكاماً وليس مجرد توصيات.

ومن جانبنا نؤيد القضاء المزدوج لكل المبررات التي قيلت، بالإضافة إلى أن هذا النظام هو امتداد لديوان المظالم الذي كان سائداً في الدولة الإسلامية، والاستمرار بالعمل بهذا النظام يؤكد التلازم بين القانون والشريعة الإسلامية الغراء.

المطلب الثالث

نشأة وتطور مجلس الدولة في فرنسا(1)

ـ ترجع نشأة القضاء الإداري الفرنسي إلى أسباب تاريخية ممثلة في الثورة الفرنسية سنة ١٧٨٩م حيث كان يسود نظام القضاء الموحد، فقامت الثورة بإنشاء محاكم جديدة بديلة للمحاكم القديمة التي كانت متهمة بالفساد والتدخل المستمر في شئون الإدارة، فضلاً عن الاستبداد. ونعرض مراحل تطور المجلس، وذلك على النحو التالي:

الفرع الأول: نظام الإدارة القاضية

الفرع الثاني: إنشاء مجلس الدولة

الفرع الثالث: القضاء البات أو المفوض

الفرع الرابع: تنظيم مجلس الدولة الفرنسي

(1) Gaudemet; les grands avis du conseil d'état, dalloz, 1997.p.36
-Pacteau(B);Contentieux administratif,PUF, 6è éd, 2002.P.40-45
-Debbasch(CH) et Ricci(J-C);Contentieux administratif,op cit.p.204-213.
وانظر أيضاً د. ربيع فتح الباب، القانون الإداري، ٢٠٠٥، ج١، ص٥٥ وما بعدها، د. رمضان بطيخ ود. ربيع فتح الباب، رقابة مجلس الدولة للقرارات الإدارية "رقابة الإلغاء"، د.ن، ط ٢٠٠٦-٢٠٠٧، ص٢٣وما بعدها، د. أنور رسلان، القضاء الإداري، مرجع سابق ص٢٠٢ وما بعدها، د. محمد رفعت عبد الوهاب، مرجع سابق ص١٢٠ وما بعدها، جورج فيدال وبيار دلفولفية، القانون الإداري الجزء الأول والثاني - ترجمة منصور القاضي - المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع - لبنان - ٢٠٠١،ص٧١ وما بعدها، ود. محسن خليل، القضاء الإداري - مبدأ المشروعية، تنظيم القضاء الإداري، الإسكندرية، د.ن، ١٩٩١، ص١٣٩ وما بعدها، د. عدنان عمرو، القانون الإداري، مرجع سابق ص١٤وما بعدها، د. محمد أبو عمارة، القضاء الإداري، مرجع سابق ص١٢٨ وما بعدها، د. ثروت بدوي، القانون الإداري، دار النهضة العربية، ٢٠٠٦، ص٥٧ وما بعدها، د. محمد عبدالعال السناري، مجلس الدولة ورقابة القضاء على أعمال الإدارة ٢٠٠٢، ٢٠٠٣ مطبعة الإسراء ص٢١٠ وما بعدها، وانظر أيضاً أ. عبد الرحمن تشوري، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، ٢٠٠٨، عن موقع www.free-syria.com

الفرع الأول

نظام الإدارة القاضية

بعد نجاح الثورة قامت باتخاذ عدة إجراءات من أجل توحيد النظام الإداري في الدولة وتقوية السلطة المركزية من أجل ضمان وحدة الأمة الفرنسية، ومن أجل إعطاء الإدارة سلطة أوسع للقيام بتحقيق هذا الهدف كان لابد من إبعاد القضاء عن الإدارة، فأصدرت الجمعية التأسيسية القانون رقم ١٦-٢٤ أغسطس سنة ١٧٩٠م التي نصت مادته رقم ١٣ على استقلال الوظائف القضائية، وأن القضاة لا يستطيعون عرقلة الأعمال الإدارية و إلا ارتكبوا جريمة الخيانة العظمى، وفي السنة الثالثة صدر مرسوم يؤكد مرة أخرى مبدأ حرمان القضاء من التعرض للأعمال الإدارية وذلك بأي وجه من الوجوه.

وبالتالي أصبحت المحاكم العادية ممنوعة نهائياً من التعرض للإدارة، سواء عن طريق الدعاوى التي ترفع ضدها أو عن طريق الدفوع التي تطرح أثناء نظر الدعاوى العادية، وقد أصبحت الإدارة هي الحكم والخصم في الوقت نفسه، ولم يكن يتصور في ظل ثورة فرنسا الحرة أن يدوم هذا الوضع الشاذ، لهذا بُدئ في التفكير في إنشاء مجلس الدولة الفرنسي(١).

الفرع الثاني

إنشاء مجلس الدولة(٢)

وكان ذلك عندما جاء نابليون بونابرت إلى الحكم، كانت أهم إصلاحاته إنشاء مجلس الدولة وذلك في دستور السنة الثامنة للثورة، وكان دور المجلس استشارياً يقوم إلى

---

(1) Dupuis(G)etJosé Guédon (M);op cit,p.47.

وراجع أيضاً: د. مازن ليلو راضي، الوجيز في القانون الإداري عن موقع:
www.ao-academy.org.

وعرفت تلك الحقبة من الزمن باسم القضاء المحجوز حيث كان تعديل أي تصرف قانوني إداري أو نحوه لا يصدر إلا عن الإدارة. انظر مقال د. بن أحمد حوكا، مفهوم القرار الإداري في الفقه التقليدي والاجتهادات القضائية، ٢٠٠٩، عن موقع:
www.al-alam.ma

(2) Odent (R); Contentiex administratif ,les cours de droit, paris, 1976.p.776, Eisenmann (CH); Cours de droit administratif, LGDJ, paris, 1983.p.56.



جانب الإدارة العاملة، وتعرض عليه المنازعات الإدارية لفحصها وتقديم مشروع مرسوم بشأنها على أن يصدر المرسوم من رئيس الدولة متضمناً القرار النهائي الحاسم للنزاع، وبهذا كان يسمى هذا النظام بنظام "القضاء المقيد"، وفي نفس العام أنشأ نابليون بونابرت مجالس الأقاليم وجعلها خاضعة للمحافظين وتحت رئاستهم، ومنح تلك المجالس حق النظر في تظلمات الأفراد ضد رجال الإدارة مع احتفاظه(أي بونابرت) بالكلمة الأخيرة في هذا الشأن لأن قرارات هذه المجالس تستأنف أمام مجلس الدولة.

الفرع الثالث

القضاء البات أو المفوض[1]

بصدور قانون ٢٤ مايو سنة ١٨٧٢م انتهت مرحلة القضاء المقيد أو المحجوز لتبدأ مرحلة القضاء البات أو المفوض، حيث لم تعد أحكام المجلس في حاجة لتصديق أو موافقة من السلطة الإدارية، وإنما تكون نافذة بمجرد صدورها، وبذلك اكتملت سلطة المجلس وأصبحت أحكامه المصدر الرئيسي للقانون الإداري، بالإضافة إلى دوره في مجال الإفتاء وصياغة التشريعات.

والحقيقة أن مجلس الدولة كان مختصاً مباشرةً في حالات محددة بالقانون صراحة، وفيما عدا ذلك كان على أصحاب الشأن ضرورة اللجوء إلى الوزير المختص لمحاولة الحصول على حقوقهم، وكان يجوز لهم الطعن في قرارات الإدارة أمام مجلس الدولة كجهة استشارية.

وقد ظلَّ هذا الوضع حتى أصدر مجلس الدولة في ١٣ ديسمبر ١٨٨٩م حكمه الشهير في قضية Cadot والذي أجاز فيه للمدعي اللجوء إليه مباشرة دون سبق اللجوء إلى الوزير المختص للتظلم.

وفي ٣٠ سبتمبر لسنة ١٩٥٣م أصبحت المحاكم الإدارية هي صاحبة الاختصاص العام في المنازعات الإدارية، وأصبح مجلس الدولة جهة استئنافية ويقوم بنظر المنازعات الهامة.

(1) Chapus(R);Droit des Contentieux administratif,.op cit.p.775-776.

وفي ٣١ ديسمبر ١٩٨٧م أنشئت محاكم استئناف إدارية بجوار مجلس الدولة، وأصبحت هذه المحاكم تختص بنظر الطعون ضد الأحكام التي تصدرها المحاكم الإدارية، وذلك باستثناء الطعون المتعلقة بتجاوز السلطة وتقدير المشروعية والانتخابات المحلية والتي ترفع ضد الأعمال اللائحية والتي ظل الاختصاص بنظر الاستئناف فيها لمجلس الدولة.

الفرع الرابع

تنظيم مجلس الدولة الفرنسي

يتكون المجلس من هيئات قضائية وإدارية، ويعهد للأخيرة بوظيفة الاستشارة، وتتمثل في قسم الشئون المالية والداخلية والأشغال العامة والشئون الاجتماعية بالإضافة إلى بعض الهيئات الأخرى التي أنشئت عام ١٩٦٣م[١]، وفي ١٩٧٥م أنشئت هيئة جديدة أطلق عليها لجنة التقرير وكانت تختص بإبداء الرأي حول مشروعات القوانين واللوائح[٢].

أما الهيئات القضائية أو التشكيلات القضائية فتتمثل في مجلس الدولة والذي حدد مرسوم ١٩٥٣م اختصاصاته باعتباره أول درجة على سبيل الحصر، وهي الطعون بسبب تجاوز السلطة والمنازعات المتعلقة بالمراكز الفردية للموظفين المعينين بمرسوم، والطعون الموجهة ضد أعمال إدارية يتجاوز نطاق تطبيقها دائرة اختصاص محكمة إدارية، والمنازعات التي تنشأ خارج دائرة اختصاص المحاكم الإدارية ومحاكم المستعمرات والمنازعات التي تنشأ في دولة أجنبية أو في إحدى الدول التابعة للحماية الفرنسية، أما بالنسبة لاختصاص المجلس باعتباره محكمة استئنافية فيختص بالنظر في الطعون الموجهة ضد أحكام المحاكم الإدارية الإقليمية والمحاكم الإدارية لما وراء البحار.

ويختص المجلس بالنظر باعتباره محكمة نقض في الأحكام النهائية الصادرة من محكمة المحاسبات والمحكمة الخاصة بالإشراف على الميزانية والمحكمة الخاصة بمنازعات

(1) Silvera(V);Le reforme du conseil d'état, sirey, 1963.P. 56
(2) Debbasch (ch): I'ntitutions et droit administratife,.op cit., p.54

التجنيد أو بمنازعات التعليم أو بالمساعدات الاجتماعية، ويذكر أن جميع المحاكم السابقة لم ينص القانون على الطعن ضد أحكامها بالاستئناف حيث تصدر بصفة نهائية[1].

وتعتبر المحاكم الإدارية صاحبة الولاية العامة حيث أسند إليها بمقتضى مرسوم ١٩٥٣ مهمة الفصل في كل نزاع يوجد بدائرتها مركز السلطة الذي أصدر القرار المطعون فيه أو أبرم العقد محل النزاع بالإضافة لجميع الاختصاصات التي لا تدخل في الاختصاص المحدد لمجلس الدولة[2].

المطلب الرابع

نشأة وتطور مجلس الدولة المصري[3]

تمهيد وتقسيم:

للحديث عن تطور القضاء الإداري في مصر لابد من تقسيم هذا التطور إلى مرحلتين، الأولى مرحلة القضاء الموحد والثانية مرحلة القضاء المزدوج (مجلس الدولة)، وذلك في فرعين على النحو التالي:

الفرع الأول: مرحلة القضاء الموحد

الفرع الثاني: مجلس الدولة

(1) Gohin(O);Contentieux administratif,2002,op cit,p.98et99; chapus(R);Droit des Contentieux administratif,2006;op cit, p. 776 – 779 et Pacteau(B);Contentieux administratif,2002;op cit, p.59-68.

(2) chapus(R);op cit, p.780-782.

(٣) بعض الفقهاء الفرنسيين يطلق على مجلس الدولة اسم "قاضي الحريات" على اعتبار أن مجلس الدولة هو الذي يحمي الأفراد من تجاوزات الإدارة، وهو الذي يتصدى لقرارات السلطة التنفيذية المخالفة للقانون ويحكم بإلغائها لعدم مشروعيتها، انظر د. يحيى الجمل، مجلس الدولة.. حامي الحريات، ٢٠٠٨، عن موقع:
www.ahl-alquran.com

الفرع الأول

مرحلة القضاء الموحد(1)

تبدأ مرحلة القضاء الموحد بإنشاء المحاكم المختلطة سنة١٨٧٥م لتفصل في المنازعات المدنية والجنائية التي يوجد بها عنصر أجنبي، ثم المحاكم الأهلية سنة١٨٨٣م، ولم يكن لهذه المحاكم ولاية القضاء الإداري بإلغاء القرار الإداري أو وقف تنفيذه، وإنما كان لها فقط التعويض عن الأضرار الناتجة عن القرارات أو الأوامر الإدارية أو الأعمال المادية غير المشروعة التي تلحق بالأفراد أو بأموالهم وسواء كانوا من الأجانب أصحاب الامتياز أو من المواطنين.

والجدير بالذكر أن المحاكم المختلطة كان لها السبق في تقرير بعض المبادئ القانونية عن مجلس الدولة الفرنسي في ذلك الوقت حيث قررت مبدأ مسئولية الإدارة على أساس مبدأ المساواة بين المواطنين في تحمل التكاليف العامة في ٣١يناير ١٩٠١م في قضية جيدوليفي، بينما لم يقرر مجلس الدولة الفرنسي هذا المبدأ إلا في قضية كويتياس في ٣٠ نوفمبر ١٩٢٣م.

وكانت توجد أيضاً إدارة قضايا الدولة (لجنة مستشاري الدولة) سنة١٨٦٥م، وكانت تختص بالدفاع عن الحكومة أمام المحاكم المختلفة وإبداء الرأي القانوني في تصرفات وأعمال الإدارة.

وكانت توجد اللجنة الاستشارية التشريعية في سنة١٨٩٦م، والتي تختص ببحث التشريعات التي تريد الحكومة إصدارها.

---

(١) د. وحيد فكري رأفت، القانون الإداري، مطبعة العلوم، ١٩٣٨، ١٩٣٩، ص ٣٠٠ومابعدها، د. محمد مرغني، القضاء الإداري ومجلس الدولة، ١٩٩٣، ص١٠٥، د.عبدالغني بسيوني، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص٨٢ومابعدها، د.حسين عثمان، أصول القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، ٢٠٠٤، ص١٣٤ ومابعدها.

الفرع الثاني

مرحلة مجلس الدولة

بعد إنشاء مجلس الدولة الفرنسي في عهد بونابرت قامت عدة محاولات في مصر لإنشاء مجلس دولة مشابه للوضع في فرنسا، ومن هذه المحاولات صدور الأمر العالي في ٢٣/ ٤/ ١٨٧٩م بإنشاء مجلس دولة في مصر ولكنه لم ينفذ(١).

ثم صدر قانون عام ١٨٨٣م بإنشاء مجلس شورى الحكومة مع قصر اختصاصاته على مسائل الفتوى والصياغة(٢)، ولكن أوقف العمل به عام ١٨٨٤م وعهد بمهمة الصياغة القانونية إلى إدارة قضايا الحكومة، والتي كانت قائمة منذ ١٨٦٥م، وفي عام ١٩٣٧م كانت محاولة لإنشاء مجلس دولة ولكنها لم تر النور، وفي عام ١٩٤١ تجددت المحاولات لإنشاء مجلس دولة ولكنها فشلت(٣).

وفي سنة ١٩٤٥م تقدم أحد أعضاء مجلس النواب إلى المجلس باقتراح قانون يتضمن مشروعاً مشابهاً لمشروع ١٩٤١م، فأحيل إلى لجنة الشئون التشريعية لدراسته، وعندئذ تقدمت الحكومة بمشروع آخر في إبريل من نفس العام، فكان هو الأساس الذي قام عليه قانون مجلس الدولة رقم ١١٢ لسنة ١٩٤٦م، حيث منح المجلس منذ إنشائه ولاية إلغاء القرارات الإدارية والتعويض عنها دون أن تكون أحكامه بحاجة لتصديق رئيس الدولة(٤).

(١) د. ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، مرجع سابق ص١٢٣ وما بعدها، ويرجع عدم تنفيذ ذلك القرار إلى الظروف المالية والسياسية التي كانت تمر بها البلاد في تلك الفترة، للمزيد يراجع د. أنس جعفر، الوسيط في القانون العام، مرجع سابق، ص١٧٦، وليم سليمان قلادة، مجلس الدولة، تاريخه ودوره في المجتمع المصري، مجلة مجلس الدولة، السنة٢٧، الهيئة المصرية العامة للكتاب، ١٩٨٠، ص١٣٥، المستشار عمرو عبد الرحيم محمد، نشأة القضاء الإداري في مصر، عن موقع:
http://pal-lp.org

(٢) وذلك بعكس الحال في المجلس السابق حيث كان يختص بالقضاء والفصل في المنازعات. راجع د. أنس جعفر، المرجع السابق، ص١٧٦.

(٣) د. ثروت بدوي، القانون الإداري، مرجع سابق ص٧٠ وما بعدها، وليم سليمان قلادة، المرجع السابق، ص١٣٧، د. محمد أنس جعفر، المرجع السابق، ص١٧٦وما بعدها.

(٤) د. ربيع فتح الباب، القانون الإداري القطري، مرجع سابق ص٢٥٠ وما بعدها، ومقال الدكتور/ عبد الحميد بدوي بعنوان "تحول لجنة قضايا الحكومة إلى مجلس الدولة، مجلة مجلس الدولة، س١،=

وبذلك عرفت مصر للمرة الأولى نظام القضاء المزدوج، وأصبح فيها جهتان للقضاء، الأولى تختص بالقضاء العادي والثانية تختص بالقضاء الإداري، ومن ثم تعاقبت القوانين التي تنظم عمل مجلس الدولة واختصاصاته فصدر القانون رقم ٩ لسنة ١٩٤٩ ثم القانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥ وأخيراً صدر القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ وتعديلاته والمعمول به حتى يومنا هذا.

الفرع الثالث

تنظيم مجلس الدولة المصري

عهد الدستور الحالي في جمهورية مصر العربية الصادر عام ١٩٧١م إلى مجلس الدولة بوصفه هيئة قضائية مستقلة بالنظر في المنازعات الإدارية وفي الدعاوى التأديبية، حيث نصت المادة ١٧٢ على أن "مجلس الدولة هيئة قضائية مستقلة، ويختص بالفصل في المنازعات الإدارية وفي الدعاوى التأديبية، ويحدد القانون اختصاصاته الأخرى".

ولقد نصت المادة الأولى من قانون مجلس الدولة على أن "مجلس الدولة هيئة مستقلة"[(١)].

ومن جميع ما سبق يتضح جلياً أن ولاية مجلس الدولة أضحت ولاية عامة، وأنه بات قاضي القانون العام بالنسبة للمنازعات الإدارية، وأن المسائل التي يختص بها لم تعد محددة حصراً في أحوال بذاتها، مع العلم أن ذلك لا يعني غل يد المشرع عن إسناد الفصل في بعض المنازعات الإدارية إلى جهات قضائية أخرى، شريطة أن يكون ذلك استثناءً وبالقدر الذي يقتضيه الصالح العام[(٢)].

=يناير ١٩٥٠، ص٣٥، د. عبد الفتاح حسن، مرجع سابق ص١٦ وما بعدها، ود. محمد كامل ليلة مرجع سابق ص٢٦٨ وما بعدها، د. وليم سليمان قلادة بحث بعنوان "مجلس الدولة، تاريخه ودوره في المجتمع المصري" مجلة مجلس الدولة، السنة ٢٧، ١٩٨٠ ص١١٩ وما يليها.

(١) مستبدلة بالقانون رقم ١٣٦ لسنة ١٩٨٤م، الجريدة الرسمية، ع٣١، في ٢/ ٨/ ١٩٨٤، وللاطلاع على تبعية مجلس الدولة المصري في القوانين المتعاقبة راجع د. محمد عبد العال السناري مجلس الدولة مرجع سابق ص٢٤٢ وما بعدها.

(٢) مثال ذلك نص المادة ٨٣ من قانون السلطة القضائية " معدلة بالقانون رقم ١٤٢ لسنة ٢٠٠٦م" والتي عهدت إلى دائرة خاصة بمحكمة الاستئناف لنظر الطلبات التي يقدمها رجال القضاء=

ويتكون مجلس الدولة المصري من ثلاثة أقسام هي قسم الفتوى وقسم التشريع والقسم القضائي، ويضم القسم القضائي المحكمة الإدارية العليا ومحكمة القضاء الإداري والمحاكم الإدارية والمحاكم التأديبية وهيئة مفوضي الدولة، والجدير بالذكر أنه لا توجد في مصر محكمة بالمعنى الفني تسمى "مجلس الدولة" على عكس ما هو معمول به في فرنسا، وبالتالي فإن عبارة مجلس الدولة تستخدم للإشارة إلى مجموعة المحاكم والهيئات المكلفة بنظر القضايا الإدارية[1].

=والنيابة العامة بإلغاء القرارات الإدارية النهائية المتعلقة بأي شأن من شئونهم، وفي ذات المعنى راجع الطعن رقم ١١٢٥٠ لسنة٤٧ق، جلسة ١٨/ ٤/ ٢٠٠٤ الدائرة السابعة عليا، مجموعة القوانين والمبادئ القانونية، المكتب الفني لهيئة قضايا الدولة، ٢٠٠٤/ ٢٠٠٥، ص٢٦.

(١) لمزيد من التفصيل راجع د. وليم سليمان قلادة، بحث سابق، ص١٣٢ وما بعدها.

الفصل الأول

القسم القضائي

تمهيد وتقسيم:

يؤلف القسم القضائي بمجلس الدولة من عدة محاكم، ولقد نصت المادة ٣ من قانون مجلس الدولة على أن "يؤلف القسم القضائي من:

أ - المحكمة الإدارية العليا. ب - محكمة القضاء الإداري.

ج - المحاكم الإدارية. د - المحاكم التأديبية.

هـ - هيئة مفوضي الدولة.

وسنبين في هذا الفصل بالتفصيل اختصاصات كل محكمة من محاكم مجلس الدولة، فضلاً عن بيان الإجراءات المتبعة أمام كل منها، وعلى هدي ما سبق نقسم هذا الفصل إلى عدة مباحث على النحو التالي:

المبحث الأول: المحكمة الإدارية العليا واختصاصاتها والإجراءات أمامها.

المبحث الثاني: محكمة القضاء الإداري والمحاكم الإدارية واختصاصاتها والإجراءات أمامها.

المبحث الثالث: المحاكم التأديبية واختصاصاتها والإجراءات أمامها.

المبحث الأول

المحكمة الإدارية العليا واختصاصاتها

والإجراءات أمامها

تمهيد وتقسيم:

جاء المشرع بالمحكمة الإدارية العليا لأول مرة في نظام مجلس الدولة بالقانون رقم ١٦٥لسنة١٩٥٥م، ومن بعده تواترت قوانين مجلس الدولة على وجود هذه المحكمة بوصفها أعلى جهة قضائية بمجلس الدولة، وفي القانون الحالي نصت الفقرة الأولى من المادة الرابعة من قانون مجلس الدولة على أن "يكون مقر المحكمة الإدارية العليا فى القاهرة، ويرأسها رئيس المجلس وتصدر أحكامها من دوائر من خمسة مستشارين وتكون بها دائرة أو أكثر لفحص الطعون وتشكل من ثلاثة مستشارين".

والملاحظ هنا أن المشرع قد نص على ضرورة أن يكون مقر المحكمة الإدارية العليا في عاصمة الدولة، وأن تكون محكمة واحدة، مثل محكمة النقض في القضاء العادي وأن يرأسها رئيس المجلس، ونتناول اختصاصات المحكمة والإجراءات أمامها، وذلك على النحو التالي:

المطلب الأول: اختصاصات المحكمة الإدارية العليا.

المطلب الثاني: الإجراءات أمام المحكمة الإدارية العليا.

المطلب الأول

اختصاصات المحكمة الإدارية العليا

خول المشرع المحكمة الإدارية العليا بوصفها محكمة طعن النظر في الطعون ضد الأحكام الصادرة من محكمة القضاء الإداري والمحاكم التأديبية، ولقد نصت المادة ٢٣ من قانون مجلس الدولة على أن "يجوز الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا في الأحكام الصادرة

من محكمة القضاء الإداري أو من المحاكم التأديبية وذلك في الأحوال الآتية:

١. إذا كان الحكم المطعون فيه مبنياً على مخالفة القانون أو على خطأ في تطبيقه أو تأويله.

٢. إذا وقع بطلان في الحكم أو بطلان في الإجراءات أثّر في الحكم.

٣. إذا صدر الحكم على خلاف حكم سابق حاز قوة الشيء المحكوم فيه سواء دفع بهذا الدفع أو لم يدفع.

ويكون لذوي الشأن ولرئيس هيئة مفوضي الدولة أن يطعن في تلك الأحكام خلال ستين يوماً من تاريخ صدور الحكم، وذلك مع مراعاة الأحوال التي يوجب عليه القانون فيها الطعن في الحكم، أما الأحكام الصادرة من محكمة القضاء الإداري في الطعون المقامة أمامها في أحكام المحاكم الإدارية فلا يجوز الطعن فيها أمام المحكمة الإدارية العليا إلا من رئيس مفوضي الدولة خلال ستين يوما من تاريخ صدور الحكم، وذلك إذا صدر الحكم على خلاف ما جرى عليه قضاء المحكمة الإدارية العليا أو إذا كان الفصل في الطعن يقتضي تقرير مبدأ قانوني لم يسبق لهذه المحكمة تقريره".

فمن خلال المادة السابقة يتبين لنا أن المشرع قد أجاز الطعن في الأحكام الصادرة من محكمة القضاء الإداري أو المحكمة التأديبية في أحوال ثلاثة حددتها المادة، وجعل حق الطعن لذوي الشأن ورئيس هيئة المفوضين في نفس الوقت، أما بالنسبة للأحكام الصادرة من محكمة القضاء الإداري في الطعون المقامة أمامها في أحكام المحاكم الإدارية فلا يجوز الطعن فيها أمام المحكمة الإدارية العليا إلا من رئيس هيئة مفوضي الدولة، باعتبارها محكمة قانون تقرر مبادئ قانونية جديدة أو تؤكد على مبادئ صدرت من قبل، وحددت المادة أسباباً معينة للطعن على سبيل الحصر، وعلى هدي ما سبق نقسم اختصاصات المحكمة الإدارية العليا على النحو التالي:

الفرع الأول: اختصاص المحكمة كأول وآخر درجة.

الفرع الثاني: اختصاص المحكمة كمحكمة استئناف.

الفرع الثالث: اختصاص المحكمة كمحكمة قانون.

الفرع الرابع: الجمعية العمومية للمحكمة الإدارية العليا ومحكمة القضاء الإداري.

الفرع الأول

اختصاص المحكمة كأول وآخر درجة[1]

تختص المحكمة الإدارية العليا كمحكمة أول وآخر درجة في الفصل في طعون أعضاء النيابة الإدارية، حيث نصت المادة ٤٠ مكررًا من القرار بقانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨م بإعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكم الإدارية، والمعدل بالقانون رقم ١٢ لسنة ١٩٨٩ على أن "تختص إحدى دوائر المحكمة الإدارية العليا دون غيرها بالفصل في الطلبات التي يقدمها أعضاء النيابة الإدارية بإلغاء القرارات الإدارية النهائية المتعلقة بأي شأن من شئونهم متى كان مبنى الطلب عيباً في الشكل أو مخالفة القوانين واللوائح أو خطأ في تطبيقها أو تأويلها أو إساءة استعمال السلطة، كما تختص الدائرة المذكورة دون غيرها بالفصل في طلبات التعويض عن تلك القرارات، وتختص أيضاً دون غيرها بالفصل في المنازعات الخاصة بالمرتبات والمعاشات والمكافآت المستحقة لأعضاء النيابة الإدارية أو لورثتهم ولا تحصل رسوم على هذه الطلبات".

كما تختص المحكمة في طعون أعضاء هيئة قضايا الدولة، حيث نصت المادة ٢٥ مكررًا من القانون رقم ٧٥ لسنة ١٩٦٣م في شأن تنظيم هيئة قضايا الدولة المضافة بالقانون رقم ٢ لسنة ٢٠٠٢ على أن "تختص إحدى دوائر المحكمة الإدارية العليا – دون غيرها – بالفصل في الطلبات التي يقدمها أعضاء هيئة قضايا الدولة بإلغاء القرارات الإدارية النهائية المتصلة بأي شأن من شئونهم متى كان مبنى الطعن عيباً في الشكل أو

(١) سيأتي الحديث عن اختصاص المحكمة الإدارية العليا في الفصل في الطلبات التي يقدمها أعضاء مجلس الدولة حسب نص المادة ١٠٤ من قانون مجلس الدولة المصري، ويكون اختصاص المحكمة كأول وآخر درجة، وسجلت اعتراضي على ذلك بالنسبة للقانون المصري وأكدت على ضرورة التقاضي على درجتين.

مخالفة القوانين واللوائح أو خطأ في تطبيقها أو تأويلها أو إساءة استعمال السلطة، كما تختص الدائرة المذكورة دون غيرها بالفصل في طلبات التعويض عن تلك القرارات. وتختص أيضاً دون غيرها بالفصل في المنازعات الخاصة بالمرتبات والمعاشات والمكافآت المستحقة لأعضاء هيئة قضايا الدولة أو للمستحقين عنهم، ولا تحصل رسوم على هذه الطلبات".

والملاحظ من خلال استقراء النصوص السابقة أن المشرع قد أضفى في وقت ليس ببعيد ضمانة هامة لأعضاء هيئة قضايا الدولة وأعضاء النيابة الإدارية وجعلهم على قدم المساواة مع أعضاء المجلس من حيث الجهة المختصة بالفصل في الطلبات التي يقدمونها في إلغاء القرارات الإدارية المتصلة به، كما جعل تقديم هذه الطلبات دون تحصيل رسوم.

ومن المعلوم أن الأحكام الصادر من المحكمة الإدارية العليا غير قابلة للطعن بأي طريقة من طرق الطعن وبالتالي تكون الأحكام الصادرة في هذا الخصوص نهائية.

والجدير بالذكر أن المحكمة الإدارية العليا تختص بنظر طلبات أعضاء هيئة قضايا الدولة الحاليين أو المتقدمين بالوظيفة لهذه الهيئة، وذلك لأنه في حالة الحكم للعضو المتقدم بالطلب سيكون من أعضاء الهيئة، وهذا ما أكدته محكمة القضاء الإداري، حيث قضت بأن "المادة (٢٥) مكرراً من قانون هيئة قضايا الدولة رقم ٧٥لسنة ١٩٦٣ المضافة بالقانون رقم ٢ لسنة ٢٠٠٢ تنص على أن " تختص إحدى دوائر المحكمة الإدارية العليا - دون غيرها - بالفصل في الطلبات التي يقدمها أعضاء هيئة قضايا الدولة بإلغاء القرارات الإدارية النهائية المتعلقة بأي شأن من شئونهم، متى كان مبنى الطلب عيباً في الشكل أو مخالفة القوانين واللوائح أو خطأ في تطبيقها وتأويلها أو إساءة السلطة ... " ولما كانت وظيفة " مندوب مساعد " التي تقدمت لها المدعية، هي أولى الوظائف التي يعين عليها أعضاء هيئة قضايا الدولة، وأن القرارات المتعلقة بالتعيين فيها تندرج تبعاً لذلك في شئون أعضاء الهيئة التي تختص إحدى دوائر المحكمة الإدارية العليا بنظر الطعن عليها طبقاً لأحكام المادة (٢٥) مكرراً المشار إليها، ومن ثم فإن الفصل فى هذه الدعوى يخرج عن الاختصاص النوعي المعقود لهذه المحكمة، وينعقد للمحكمة الإدارية العليا "الدائرة السابعة" الأمر الذى

يضحى معه الدفع المبدى فى هذا الشأن فى محله، ويتعين لذلك القضاء بعدم اختصاص المحكمة نوعياً بنظر الدعوى وإحالتها بحالتها إلى الدائرة المذكورة للاختصاص، ولا ينال من ذلك أن تكون المدعية لم يسبغ عليها وصف العضوية لهيئة قضايا الدولة بعد - والذي هو المناط في عقد اختصاص المحكمة الإدارية العليا بنظر منازعاتهم - ذلك أن المدعية إنما تنازع الهيئة المذكورة في أحقيتها لهذه العضوية، وسوف تكون - بحسب المآل - من أعضاء الهيئة إذا ما صدر الحكم لصالحها، فضلاً عن أن حسن السياسة القضائية والحرص على عدم تقطيع أوصال المنازعة، يوجب إسناد الاختصاص بنظر النزاع حول التعيين في وظائف الهيئة إلى المحكمة صاحبة الولاية العامة بنظر كافة المنازعات المتعلقة بأي شأن من شئون أعضائها وهي المحكمة الإدارية العليا"(١).

والحقيقة أن الحكم الصادر من دائرة فحص الطعون لا يجوز الطعن فيه بأي طريق من طرق الطعن والاختصاص المقرر لدائرة فحص الطعون ويستلزم أن يكون هناك طعن مقام أمامها، أمَّا تلك الحالات التي تنظر فيها المحكمة الإدارية الدعاوى باعتبارها محكمة أول وآخر درجة فلا يتصور أن تمر هذه الدعاوى على دائرة فحص الطعون بل تحال إلى المحكمة الإدارية العليا مباشرة(٢).

الفرع الثاني

اختصاص المحكمة كمحكمة استئناف

تختص المحكمة الإدارية العليا بصفتها محكمة استئناف بالطعون التي تقدم في الأحكام الصادرة من محكمة القضاء الإداري والمحاكم التأديبية في الحالات التالية:

١. إذا كان الحكم المطعون فيه مبنياً على مخالفة القانون أو خطأ في تطبيقه أو تأويله.

٢. إذا وقع بطلان في الحكم أو بطلان في الإجراءات أثَّر في الحكم.

---

(١) حكمها في ٢٤/ ٢/ ٢٠٠٩ الطعن رقم ٤١٣٥ لسنة ٦٣ق، غير منشور.

(٢) د. محمد ماهر أبو العينين، الوسيط في شرح اختصاصات مجلس الدولة، ج١، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ٢٠٠٠، ص٩١.

٣. إذا صدر الحكم على خلاف حكم سابق حاز قوة الشيء المحكوم فيه سواء دفع بهذا الدفع أو لم يدفع.

ويكون لذوي الشأن ولرئيس هيئة مفوضي الدولة أن يطعن في تلك الأحكام خلال ستين يوماً من تاريخ صدور الحكم، وذلك مع مراعاة الأحوال التي يوجب عليه القانون فيها الطعن فى الحكم.

وغني عن البيان أن الأحكام الواجبة الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا هي الأحكام المنهية للخصومة وبالتالي لا يجوز الطعن في القرارات التي تصدر أثناء الخصومة، وهذا ما أكدته المحكمة الإدارية العليا حيث قضت بأن "المادة (٢٣) من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ تنص على أنه " يجوز الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا في الأحكام الصادرة من محكمة القضاء الإداري أو من المحاكم التأديبية وذلك في الأحوال الآتية... إلخ". ومن حيث إنه من المسلم به أنه لا يجوز اتباع طرق الطعن إلا في الأحوال التي نص عليها المشرع، ولذلك قضى بأن جواز أو عدم جواز الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا هو أمر يتصل بالنظام العام مما يتعين معه التصدي له حتى ولو لم يتعرض له أى من ذوى الشأن، ومن حيث إن البين من نص المادة (٢٣) المشار إليها أن من بين الطعون التي تختص بنظرها المحكمة الإدارية العليا الأحكام الصادرة من محكمة القضاء الإداري، ويقصد بها الأحكام المنهية للخصومة، وكذلك الأحكام الصادرة في طلبات وقف تنفيذ القرارات الإدارية، أما القرارات التي تصدر أثناء سير الخصومة دون أن تنهيها كلها سواء تعلقت بالإجراءات أو بمسألة فرعية متعلقة بالإثبات فإنها لا تقبل الطعن الفوري بل يمكن الطعن فيها فقط مع الحكم المنهي للخصومة أو بعده وفقاً لنص المادة (٢١٢) من قانون المرافعات المدنية والتجارية، فإذا ما تم الطعن فيها استقلالاً قبل صدور الحكم المنهي للخصومة أو دون الطعن فيه وجب على محكمة الطعن أن تقضي من تلقاء نفسها بعدم جواز هذا الطعن، ومن حيث إنه لما كان الثابت أن الطاعن أقام دعواه أمام محكمة القضاء الإداري بالمنصورة طالباً الحكم له بصفة مستعجلة بوقف تنفيذ ثم إلغاء قرار جهة الإدارة الصادر بدعوة الناخبين للاقتراع بدائرة بني عبيد دقهلية، وإذ عينت المحكمة لنظر الشق

العاجل جلسة ٢٤/ ١١/ ٢٠٠٥ وفيها قررت التأجيل لجلسة ٢٨/ ١١/ ٢٠٠٥ بناء على طلب الحاضر عن الدولة حسبما سلف البيان، وبتلك الجلسة قررت إحالة الدعوى إلى هيئة مفوضي الدولة لإعداد تقرير بالرأي القانوني فيها، فإن هذا القرار لا يعد بحسب طبيعته القانونية من الأحكام القضائية المنهية للخصومة التى يجوز الطعن فيها أمام المحكمة الإدارية العليا، ويعد هذا القرار من القرارات الإجرائية التي اتخذتها محكمة القضاء الإداري إعمالاً لنص المادة (٢٧) من قانون مجلس الدولة، وبهذه المثابة فلا يجوز أن يكون محلاً للطعن أمام المحكمة الإدارية العليا "(١).

ويرى البعض(٢) – وبحق – أن نص المادة السابقة قد جاء معيباً في صياغته إذ كان يكفي النص على اختصاص المحكمة إذا كان الحكم المطعون فيه مخالفاً للقانون، فمخالفة القانون بالمعنى الواسع تشمل كافة الأسباب التي أوردها النص، أما الفقرة الأخيرة من المادة فقد جاءت تزيداً معيباً ضرره أكبر من نفعه، إذ من المنطق أن يباح الطعن في أحكام محكمة القضاء الإداري التي تصدر عنها كمحكمة ثاني درجة في كافة حالات مخالفة القانون وليس فقط في الحالتين اللتين ذكرتهما المادة، فكيف لا يقبل الطعن في هذه الأحكام إذا كان مبنياً على مخالفة القانون أو وقع بطلان في الحكم أو صدر على خلاف حكم حائز لقوة الشيء المحكوم فيه، في حين يقبل الطعن في حالة مخالفة ما جرى عليه قضاء المحكمة الإدارية العليا.

والجدير بالذكر أن الحالة الثالثة من حالات الطعن التي نصت عليها المادة ٢٣ من قانون مجلس الدولة يجب أن يكون الطعن في الحكم الثاني محركا للطعن في الحكم الأول لوجود صلة قوية بينهما، وهذا ما أكدته المحكمة الإدارية العليا حيث قضت بأنه "حكم الفقرة الأخيرة من المادة ٢٣ من قانون مجلس الدولة، لا يجوز أن يقف عند حد إباحة الطعن في الحكم الثاني الذي صدر على خلاف حكم سابق له ولو بعد فوات ميعاد الطعن فيه احتراماً لحجية الحكم الأول، بل يجب أن يكون الطعن فى الحكم الأخير من شأنه أن يحرك الطعن فى الحكم الأول للارتباط الوثيق بينهما، فإنه متى كانت الخصومة

(١) حكمها في ٢٤/ ٣/ ٢٠٠٧ الطعن رقم ٥٠٧٢ لسنة ٥٢ ق، غير منشور.
(٢) د. ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٦١٠.

والطلبات فى الدعويين واحدة فإنه يتعين من أجل ذلك تسليط رقابة هذه المحكمة على الحكمين ببيان وجه الحق فيها ووضعاً للأمور في نصابها، ومن حيث إنه لما كان الثابت أن الخصومة في الدعوى رقم ٥٠٩٢ لسنة ٤٨ ق هى ذاتها في الدعوى رقم ٥٥٥ لسنة ٤٩ ق إذ أن موضوعها الطعن على قرار نائب محافظ القاهرة للمنطقة الشرقية رقم ٦٧ لسنة ١٩٩٢ بإزالة الأعمال المخالفة بالعقار الكائن ٤ أ شارع السباق بمصر الجديدة – القاهرة، وإذ صدر أولاً بتاريخ ٢٢/ ٦/ ٢٠٠٣ حكم محكمة القضاء الإداري القاضي بإلغاء القرار رقم ٦٧/ ١٩٩٢ المشار إليه، ثم صدر لاحقاً بتاريخ ٣١/ ٨/ ٢٠٠٣ حكم محكمة القضاء الإداري القاضي برفض الدعوى، فإن الطعن الماثل على الحكم الصادر في الدعوى رقم ٥٠٩٢ لسنة ٤٨ ق من شأنه أن يحرك الطعن في الحكم الأول الصادر في الدعوى رقم ٥٥٥ لسنة ٤٩ ق وتسلط هذه المحكمة رقابتها عليهما لإنزال صحيح حكم القانون في المنازعة ووضعاً للأمور في نصابها"[1].

الفرع الثالث

اختصاص المحكمة كمحكمة قانون

تختص المحكمة الإدارية العليا كمحكمة قانون في الطعون المقامة أمامها في الأحكام الصادرة من محكمة القضاء الإداري بصفتها "محكمة استئناف" للأحكام الصادرة من المحاكم الإدارية، وقد حدد المشرع حالات معينة لهذه الطعون وهي:

أولاً: إذا صدر الحكم على خلاف ما جرى عليه قضاء المحكمة الإدارية العليا.

ثانياً: إذا كان الفصل في الطعن يقتضي تقرير مبدأ قانوني لم يسبق لهذه المحكمة تقريره.

وغني عن البيان أن الأصل في الأحكام الصادرة من محكمة القضاء الإداري بصفتها الاستئنافية لا يجوز الطعن فيها، ولكن المشرع استثنى ذلك لرئيس هيئة مفوضي الدولة وهو اختصاص لا يجوز التفويض فيه، وهذا ما أكدته المحكمة الإدارية العليا حيث قضت

(١) حكمها في ٢٦/ ٥/ ٢٠٠٧ الطعن رقم ٨٨٠ لسنة ٥٠ ق، غير منشور.

بأن "الأصل هو عدم جواز الطعن في الأحكام الصادرة من محكمة القضاء الإداري في الطعون المقامة أمامها في أحكام المحاكم الإدارية، واستثناء من ذلك أجاز القانون لرئيس هيئة مفوضي الدولة وحده الطعن في هذه الأحكام دون غيره من أعضاء هيئة مفوضي الدولة؛ ذلك لأن هذا الاختصاص لا يجوز التفويض فيه ويتعين أن يكون تقرير الطعن موقعاً من رئيس هيئة مفوضي الدولة ولا يجوز أن يقوم بتوقيعه أي عضو من أعضاء الهيئة نيابة عن رئيسها – إذا ما تم ذلك ووقع أحد أعضاء الهيئة على تقرير الطعن المقدم للمحكمة الإدارية العليا كان هذا التقرير باطلاً لصدوره ممن لا يملك الحق في إقامة الطعن"[١].

وتأكيداً على أن القانون لم يعط حق تقديم هذه الطعون إلا لرئيس هيئة مفوضي الدولة فقط، يدل على أن هذه الطعون تكون فقط لمصلحة القانون وبالتالي لا يستطيع أحد سوى رئيس هيئة المفوضين التقدم بتلك الطعون في الأحوال التي حددها المشرع، وهذا ما أكدته المحكمة الإدارية العليا حيث قضت بأنه "............ومن حيث إن الطعن الماثل مقدم من هيئة مفوضي الدولة عملا بحكم الفقرة الأخيرة من المادة (٢٣)من قانون مجلس الدولة بموجب اختصاص متفرد منحه المشرع لهيئة مفوضي الدولة منفردة لمصلحة القانون من أجل تقرير مبدأ قانوني لم يسبق للمحكمة الإدارية العليا تقريره أو في حالة صدور الحكم على خلاف ما جرى عليه قضاء المحكمة الإدارية العليا ومن أجل ذلك منح المشرع هيئة مفوضي الدولة دون غيرها حق الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا في الأحكام الصادرة من محكمة القضاء الإداري في الطعون المقامة أمامها في أحكام المحاكم الإدارية وحجب النص عن ذوي الشأن (المدعي والمدعى عليه في الدعوى المبتدأ) صلاحية الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا في الأحكام الاستئنافية الصادرة من محكمة القضاء الإداري وذلك هو مؤدى حكم الفقرة الأخيرة من المادة (٢٣) من قانون مجلس الدولة – فيما يتعلق بالطعن في الأحكام الاستئنافية الصادرة من محكمة القضاء الإداري – وفق ما جرى به صريح نصها بعبارة (.. فلا يجوز الطعن فيها أمام المحكمة الإدارية العليا إلا من رئيس هيئة مفوضي الدولة..) وإذا ما كان هذا الاختصاص لهيئة مفوضي الدولة هو اختصاص خاص واستثنائي مقصور عليها فإن مقتضى المبدأ القانوني مؤداه أن الاستثناء لا يجوز التوسع فيه"[٢].

(١) حكمها في ٢٢/ ٣/ ١٩٩٧ الطعن رقم ٧٨٠لسنة ٣٦ق، مكتب فني٤٢، ج٢، ص٦٨١.
(٢) حكمها في ٢٤/ ٣/ ٢٠٠٧ الطعن رقم ٩٥٨٢لسنة ٤٨ق، غير منشور.

والحقيقة أن المحكمة الإدارية العليا في هذه الحالة هي محكمة قانون توازي ما تقوم به محكمة النقض بالنسبة للقضاء العادي[1]، وأنه لا يجوز للخصوم إبداء سبب قانوني جديد غير الذي كان مطروحاً أمام أول درجة، وهذا ما قضت به المحكمة الإدارية العليا حيث قررت أنها "تختص بنظر الطعون التي ترفع إليها في أحوال بيَّنها القانون على سبيل الحصر، والمحكمة وهي تقوم بهذا الاختصاص تصحح ما يقع في الأحكام من خطأ في تطبيق القانون، وبهذه المثابة فإن ما يعرض عليها في الواقع مخاصمة للحكم النهائي الذي صدر - مؤدى ذلك - أن الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا لا يتصور أن يتسع لغير الخصومة التي كانت مطروحة أمام محكمة الموضوع ومن ثم لا يجوز للمدعي أن يبني طعنه على سبب قانوني جديد لم يكن قد أبداه أو طرحه أمام محكمة الموضوع"[2].

الفرع الرابع

الجمعية العمومية للمحكمة الإدارية العليا ومحكمة القضاء الإداري

حرص المشرع على إنشاء جمعية عمومية للمحكمة الإداريـة العليا وجمعية أخرى لمحكمة القضاء الإداري لما لهذا من أهمية خاصة في حسن وتطوير سير العمل داخل كل محكمة، ولقد نصت المادة ٥٥من قانون مجلس الدولة على أن "تجتمع كل من المحكمة الإدارية العليا ومحكمة القضاء الإداري بهيئة جمعية عمومية للنظر في المسائل

(١) تجدر الإشارة أن القياس السابق محله فقط أحوال التداعي أمام كل من المحكمة الإدارية العليا ومحكمة النقض، ولا يتعدى ذلك إلى التطابق في المسائل الإجرائية التي تختلف من محكمة لأخرى بحسب ما يقرره النص القانوني المنظم لهذه أو تلك، ولقد قضت المحكمة الإدارية العليا بأن "لا وجه لافتراض التطابق التام بين نظام الطعن بطريق النقض المدني ونظام الطعن الإداري، سواء في شكل الإجراءات أو في كيفية الحكم فيه، بل مرد ذلك إلى النصوص القانونية التي تحكم النقض المدني، وتلك التي تحكم الطعن الإداري، وقد تتفقان في ناحية وتختلفان في ناحية أخرى، فالتطابق قائم بين النظامين من حيث تبيان الحالات التي تجيز الطعن في الأحكام، ولكنه غير قائم سواء بالنسبة إلى ميعاد الطعن أو شكله أو إجراءاته أو كيفية الحكم فيه، إذ لكل من النظامين قواعده الخاصة في هذا الشأن مما يمتنع معه إجراء القياس لوجود الفارق" انظر حكمها في ٤/ ٤/ ١٩٧٠ الطعن رقم ٦٣١ لسنة ١٢ق، مكتب فني ١٥، ج٢، ص٢٥٧، وفي ذات المعنى حكمها في ٩/ ٤/ ١٩٨٨ الطعن رقم ٢٣٥ لسنة ٣٣ق، الموسوعة الإدارية الحديثة، ج٢٩، قاعدة ٣٩، ص٨٧٤ وما بعدها.

(٢) حكمها في ٩/ ٢/ ٢٠٠٢ الطعن رقم ٨٨٢٤ لسنة ٤٥ق ج١ ص٩٢، غير منشور، شبكة المعلومات القانونية العربية، موقع إلكتروني.

المتصلة بنظامها وأمورها الداخلية وتوزيع الأعمال بين أعضائها أو بين دوائرها. وتتألف الجمعية العمومية لكل محكمة من جميع مستشاريها العاملين بها، وتُدعى إليها هيئة المفوضين ويكون لممثلها صوت معدود في المداولة. وتُدعى للانعقاد بناء على طلب رئيس المجلس أو رئيس المحكمة أو ثلاثة من أعضائها أو بناء على طلب رئيس هيئة المفوضين ولا يكون انعقادها صحيحاً إلا بحضور الأغلبية المطلقة لأعضائها وتكون الرئاسة لأقدم الحاضرين، ويجوز لرئيس المجلس أن يحضر أية جمعية عمومية وفي هذه الحالة تكون له الرئاسة، وتصدر القرارات بالأغلبية المطلقة لأصوات الحاضرين، وإذا تساوت الآراء يرجح الجانب الذي منه الرئيس".

ويتضح من النص السابق أن القانون منح أعضاء المحكمة الإدارية العليا ومحكمة القضاء الإداري الاجتماع من أجل النظر في المسائل المتصلة والمتعلقة بنظامهما الداخلي ولحسن تنظيم العمل في كل محكمة، وقد حدد المشرع طريقة انعقاد الجمعية العمومية، وذلك من خلال طلب رئيس المجلس أو رئيس المحكمة وثلاثة من أعضائها، أو بناءً على طلب رئيس هيئة المفوضين.

وقضت المحكمة الإدارية العليا بأن القانون٤٧لسنة ١٩٧٢ قد أناط بالجمعيات العمومية للمحاكم النظر في المسائل المتصلة بنظامها وأمورها الداخلية وتوزيع الأعمال بين أعضائها أو بين دوائرها [(١)].

المطلب الثاني

الإجراءات أمام المحكمة الإدارية العليا

تمهيد وتقسيم:

يطعن أمام المحكمة الإدارية العليا في ميعاد محدد، وهو ستون يوماً من تاريخ الحكم المطعون فيه، ويقدم الطعن من قبل ذوي الشأن للأسباب التي حددها القانون، ولقد نصت الفقرة الأولى من المادة ٤٤ من قانون مجلس الدولة على أن "ميعاد رفع الطعن إلى

(١) حكمها في ٢٠/ ٩/ ٢٠٠١، الطعن رقم ٢٧٩٧لسنة ٤٥، مكتب فني٤٦، ج٣، ص٢٨٩٧.

المحكمة الإدارية العليا ستون يوماً من تاريخ صدور الحكم المطعون فيه، ويقدم الطعن من ذوي الشأن بتقرير يودع قلم كتَّاب المحكمة موقع من محامي من المقبولين أمامها، ويجب أن يشتمل التقرير علاوة على البيانات العامة المتعلقة بأسماء الخصوم وصفاتهم وموطن كل منهم، على بيان الحكم المطعون فيه وتاريخه وبيان بالأسباب التي بني عليها الطعن، وطلبات الطاعن فإذا لم يحصل الطعن على هذا الوجه جاز الحكم ببطلانه ".

فهذه المادة أوضحت إجراءات الطعن على الأحكام أمام المحكمة الإدارية العليا بدءًا من الميعاد، مروراً بأصحاب الحق في الطعن، لأسباب الطعن، كما رتبت البطلان في حالة عدم حصول الطعن بالوجه المنصوص عليه في المادة السابقة، وتوجد في المحكمة الإدارية العليا دائرتان هما دائرة فحص الطعون ودائرة توحيد المبادئ، وعلى هدي ما سبق نقسم هذا المطلب إلى عدة فروع على النحو التالي:

الفرع الأول: سريان ميعاد الطعن.

الفرع الثاني: دائرة فحص الطعون.

الفرع الثالث: دائرة توحيد المبادئ.

الفرع الأول

سريان ميعاد الطعن

يتم احتساب ميعاد الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا من تاريخ صدور الحكم، وهذا الميعاد يسري بالنسبة لكافة الأحكام، وقد أكدت المحكمة الإدارية العليا أن "مواعيد الطعن في الحكم التأديبي تبدأ من تاريخ صدوره، حتى لو صدر في غيبة الموظف المتهم طالما أن إجراءات إعلانه بالدعوى التأديبية قد اتبعت وفقاً للقانون"[(١)].

---

(١) حكمها في ٢/ ٢/ ٢٠٠٢ الطعن رقم ٥٣٤٨ لسنة ٤٥ق، ج١، ص٧٨، غير منشور، شبكة المعلومات القانونية العربية، موقع إلكتروني، وحكمها في ٢٥/ ١١/ ٢٠٠٠ الطعن رقم ٤٥١٨ لسنة ٤٤ق، مكتب فني٤٦، ج١، ص١٩١.

كما أكدت المحكمة في حكم آخر على ضرورة ألا يتناول تقرير الطعن أكثر من حكم واحد يدور عليه الطعن إذ يستقل كل طعن ببيانه وأسبابه، وإذا لم يحصل الطعن على هذا الوجه جاز الحكم ببطلانه[1]، أي أنه يجب أن يكون ميعاد الطعن في الحكم من تاريخ صدوره عملاً بنص المادة ٤٤ من قانون مجلس الدولة[2].

الفرع الثاني

دائرة فحص الطعون

تمهيد وتقسيم:

رغبة من المشرع في عدم إشغال المحكمة الإدارية العليا بنظر طعون لا جدوى منها جعل الطعن يمر على دائرة فحص الطعون، لتقوم بفحصه وتقدير إن كان مقبولاً أو غير مقبول، وذلك حتى لا يتم إشغال المحكمة بطعون لا طائل من ورائها، لذلك نصت المادة ٤٦ من قانون مجلس الدولة على أن "تنظر دائرة فحص الطعون الطعن بعد سماع إيضاحات مفوضي الدولة وذوي الشأن إن رأى رئيس الدائرة وجهاً لذلك، وإذا رأت دائرة فحص الطعون أن الطعن جدير بالعرض على المحكمة الإدارية العليا، إما لأن الطعن مرجح القبول أو لأن الفصل في الطعن يقتضي تقرير مبدأ قانوني لم يسبق للمحكمة تقريره أصدرت قراراً بإحالته إليها، أما إذا رأت – بإجماع الآراء – أنه غير مقبول شكلاً أو باطل أو غير جدير بالعرض على المحكمة حكمت برفضه، ويكتفى بذكر القرار أو الحكم بمحضر الجلسة، وتبين المحكمة في المحضر بإيجاز وجهة النظر إذا كان الحكم صادراً بالرفض، ولا يجوز الطعن فيه بأي طريق من طرق الطعن، وإذا قررت دائرة فحص الطعون إحالة الطعن إلى المحكمة الإدارية العليا يؤشر قلم كتاب المحكمة بذلك على تقرير الطعن ويخطر ذوو الشأن وهيئة مفوضي الدولة بهذا القرار".

---

(١) المحكمة الإدارية العليا في ٢٩/ ٤/ ١٩٩٧ الطعن رقم ٣٤٣٩ لسنة ٣٩ق، مكتب فني ٤٢، ج٢، ص٩١٩.

(٢) المحكمة الإدارية العليا في ٢٥/ ١١/ ٢٠٠٠ الطعن رقم ٤٥١٨ لسنة ٤٤ ق، مكتب فني ٤٦، ج١، ص ١٩١.

ومن خلال ما سبق يتضح لنا جلياً أن دائرة فحص الطعون تعتبر من أهم الدوائر في المحكمة الإدارية العليا وهي تحول دون ازدحام المحكمة الإدارية العليا وإغراقها إلى حد يحول بينها وبين أدائها لمهمتها[1]، كما أنها صاحبة الاختصاص الأصيل بوقف تنفيذ الأحكام المطعون فيها، وما يصدر عنها من قرار إحالة إلى المحكمة هو قرار قضائي ولائي، وذهبت المحكمة الإدارية العليا إلى أن "...... يتضح من تشكيل دائرة فحص الطعون واختصاصاتها أنها محكمة ذات تشكيل خاص وولاية قضائية متميزة، تختلف عن تشكيل وولاية المحكمة الإدارية العليا بدوائرها الموضوعية، وقد وصف المشرع ما يصدر عن دائرة فحص الطعون بأنه قرار، وذلك فيما يتعلق بقرارات الإحالة إلى المحكمة الإدارية العليا، ويعتبر هذا القرار قراراً قضائياً ولائياً. ووصف المشرع ما تقضى به المحكمة من رفض الطعن بإجماع آراء أعضاء الدائرة بأنه حكم ويعتبر حكماً قضائياً، ويخضع بالتالي لكل ما تخضع له أحكام مجلس الدولة من قواعد وإجراءات أثر ذلك اختصاص دائرة فحص الطعون بنظر دعوى البطلان الأصلية الخاصة بما يصدر عنها من أحكام مثلها في ذلك مثل أي محكمة قضائية أخرى"[2]، وعلى هدي ما سبق نقسم هذا الفرع إلى غصنين، نخصص الأول للحديث عن اختصاصات دائرة فحص الطعون، والفرع الثاني نبين فيه الإجراءات أمامها، وذلك على النحو التالي:

الغصن الأول: اختصاصات دائرة فحص الطعون.

الغصن الثاني: الإجراءات أمام دائرة فحص الطعون.

---

(١) د. مصطفي أبوزيد فهمي، مرجع سابق ص٧٣٠.

(٢) حكمها في ١٨/ ٢/ ١٩٨٩، الطعن رقم ١٥٤٥ السنة ٣٠ق، مكتب فني٣٤، ج١، ص٥٦٣ وحكمها في ٢/ ٢/ ٢٠٠٢، الطعن رقم ٨٨٧ لسنة ٤٥ ق، مكتب فني٤٧، ج١، ص٧٣، وحكمها في ٢٠/ ٥/ ٢٠٠٦ الطعن رقم ١١٤٤٥ لسنة ٥٠ ق ـص٣٦، غير منشور، شبكة المعلومات القانونية العربية، موقع إلكتروني.

الغصن الأول

اختصاصات دائرة فحص الطعون

وضع المشرع لدائرة فحص الطعون اختصاصين هما، فحص الدعوى وتقرير إحالتها أو رفضها موضوعاً، ووقف تنفيذ الحكم المطعون فيه، ونتناول كلا الاختصاصين فيما يلي:

أولاً: فحص الدعوى:

تختص هذه الدائرة بفحص الطعون المقدمة إلى المحكمة الإدارية العليا وتقوم بإحالتها إلى المحكمة في حالتين:

الأولى: إذا كان الطعن مرجح القبول أي أنه أقرب إلى إجابة المحكمة للطلبات المقدمة في الطعن.

والثانية: إذا رأت الدائرة أن الفصل في الطعن من الممكن أن يقرر مبدأ قانونياً لم يسبق للمحكمة تقريره.

وقد ترى الدائرة بإجماع الآراء أن الطعن غير مقبول شكلاً أو باطلاً أو غير جدير بالعرض فحينئذ يتعين على الدائرة أن تحكم برفضه، فكأن المشرع قد حدد حالات ثلاث لرفض الطعن:

١. حالة عدم استيفاء الطعن للإجراءات الشكلية كتقديمه بعد الميعاد أو من غير ذي صفة....إلخ.

٢. حالة بطلان الطعن لعدم قيام الطعن على أحد الأسباب المقررة قانوناً لقبوله[1].

٣. حالة كون الطعن غير جدير بالعرض، وهذه سلطة تقديرية واسعة يتركها المشرع لدائرة فحص الطعون، فقد يكون الطعن سليماً من حيث الشكل والموضوع، ولكن الأساس الذي يستند إليه سبق للقضاء الإداري أن حسمه بقضاء مستقر لا احتمال للعدول عنه، فحينئذ تكون نتيجة الطعن معلومة سلفاً فيما لو أحيل إلى المحكمة الإدارية العليا[2].

---

(١) راجع أسباب الطعن التي أوردناها في المطلب الأول من هذا المبحث.

(٢) د. سليمان الطماوي قضاء الإلغاء مرجع سابق ص٧١٨.

ولدقة وحساسية عمل هذه الدائرة فقد أوجبت المادة ٤٦ من قانون مجلس الدولة أن يكون قرار الرفض بالإجماع، وهذه الضمانة من الضمانات الهامة والأساسية حتى لا يحرم أحد من عرض طعنه على المحكمة إلا بإجماع آراء ثلاثة مستشارين.

وهذا ما أكدته المحكمة الإدارية العليا حيث قضت بأن "تصدر دائرة فحص الطعون بإجماع الآراء حكمها برفض الطعن للأسباب التي عددتها المادة ٤٦ من قانون المجلس ويعتبر حكمها في هذه الحالة منهياً للخصومة، أما إذا رأت أن الطعن مرجح القبول أو أن الفصل فيه يقتضي تقرير مبدأ قانوني لم يسبق للمحكمة تقريره فتصدر قراراً بإحالته للمحكمة، ويعد ذلك قراراً غير مُنهٍ للخصومة، وإذا كانت المنازعة لا تنتهي بالقرار الصادر من دائرة فحص الطعون بالإحالة بل تستمر أمام الدائرة الأخرى التي أحيلت إليها، فإن إجراءات نظر المنازعة في مرحلتيها تعتبر متصلة ومتكاملة في درجة واحدة من درجات التقاضي، ومن ثمَّ لا يمنع قرار دائرة فحص الطعون بإحالة الطعن إلى المحكمة الإدارية العليا من اشترك في إصداره من المستشارين في الاشتراك في تشكيل دائرة المحكمة الإدارية العليا التي تصدر الحكم فيه بما فيهم رئيس دائرة الفحص"(١).

ويجدر التنويه أن النص السابق لم يلزم على الدائرة تسبيب حكمها وإنما تكتفي بذكر القرار أو الحكم بمحضر الجلسة، وتبين المحكمة في المحضر بإيجاز وجهة النظر في حالة الرفض.

ومن جانبنا نرى زيادة في الحرص والرقابة أن تقوم الدائرة بتسبيب قرارها بالرفض، وذلك لرفع الغبن الذي قد يقع في قلب بعض الأفراد من قرار الرفض، علاوة على أهمية التسبيب في إظهار نزاهة وشفافية المحكمة.

ايداع كفالة

يجب أن يقوم ذوو الشأن بإيداع كفالة عند تقديم الطعن لدى خزانة مجلس الدولة ولقد نصت الفقرة الثانية من المادة ٤٤ من قانون مجلس الدولة على أنه "ويجب على ذوي

(١) حكمها في ٢/ ٦/ ٢٠٠١ الطعن رقم ٧٩٨١ لسنة ٤٤ق، مكتب فني٤٦، ج٢، ص١٩٩١ وحكمها في ٢/ ٢/ ٢٠٠٢ الطعن رقم ٨٨٧ لسنة ٤٥ق، مكتب فني٤٧، ج ١، ص٧٣.

الشأن عند التقرير بالطعن أن يودعوا خزانة المجلس كفالة مقدارها عشرة جنيهات تقضي دائرة فحص الطعون بمصادرتها في حالة الحكم برفض الطعن، ولا يسري هذا الحكم على الطعون التي ترفع من الوزير المختص وهيئة مفوضي الدولة ورئيس الجهاز المركزي للمحاسبات ومدير النيابة الإدارية ".

ويظهر من النص السابق أنه قد أوجب إيداع مبلغ من المال خزينة المحكمة لبيان جدية الطعون المقامة وإبعادها عن الاعتبارات الشخصية، وقد أجاز لدائرة فحص الطعون مصادرتها في حالة عدم الجدية[1]، ومن البديهي أن يستثني القانون الجهات الحكومية من ذلك.

ولكننا نرى ضرورة أن تكون الطعون المقدمة من الجهات الحكومية المنصوص عليها في النص السابق جدية أيضاً، وأن تقوم المحكمة بإبلاغ الجهة الإدارية التي قامت بتقديم طعن غير جدي لتوقيع الجزاء المناسب على الشخص المتسبب في ذلك، فمن غير الجائز أن تقوم المحكمة بواسطة دائرة فحص الطعون بفحص الطعون التي يقدمها الأفراد وتقوم بمصادرة المبلغ المودع في حالة عدم الجدية، وأن يكون للجهات الحكومية تقديم الطعون دون مراقبة جديتها، فالأولى أن تقوم الجهات الحكومية بالفحص والتدقيق قبل رفع الطعون إلى المحكمة.

ثانياً: وقف تنفيذ الحكم المطعون فيه

من الاختصاصات الهامة لدائرة فحص الطعون، التقرير بالنسبة لوقف تنفيذ الحكم المطعون فيه وذلك وفقاً لنص المادة ٥٠ من قانون مجلس الدولة والتي نصت على أن "لا يترتب على الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا وقف تنفيذ الحكم المطعون فيه إلا إذا أمرت دائرة فحص الطعون بغير ذلك".

ولم تبين المادة السابقة الشروط الواجب توافرها لوقف تنفيذ الحكم ولكنها تخضع لنفس الشروط الواجب توافرها لوقف تنفيذ القرار الإداري[2]، وقد اختلف الفقهاء في

(١) والملاحظ لدينا أن المبلغ المنصوص عليه في القانون المصري قليل جداً، ولا يكفي لتحقيق الهدف الذي ابتغاه المشرع المصري من وراء ذلك، لهذا نرى تعديل هذه المادة بزيادة المبلغ الزيادة المناسبة لتحقيق النتائج المرجوة من وراء ذلك.

(٢) د. محمد كمال الدين منير، قضاء الأمور المستعجلة، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، ١٩٨٨م،=

وجوب تقديم طلب لوقف تنفيذ الحكم من عدمه، فمنهم من رأى عدم ضرورة تقديم طلب لوقف تنفيذ الحكم لعدم النص عليه في القانون[1].

في حين ذهب فريق آخر إلى رفض ذلك لعدة أسباب أهمها مخالفته لأصل من أصول التقاضي، كون القاضي يلتزم بطلبات الخصوم والتقيد بما ورد في صحيفة الدعوى أو الطعن وأيضاً لتعارضه مع مبدأ تلازم طلب إلغاء الحكم وطلب وقف تنفيذه في صحيفة واحدة[2].

ومن جانبنا نرى وجوب تقديم طلب لوقف تنفيذ الحكم، وذلك لأن الأصل في إجراءات الخصومة الإدارية هي الكتابة، فمن غير المتصور أن ينمو إلى عقل المحكمة رغبة الطاعن في وقف تنفيذ الحكم دون طلب ذلك كتابياً من المحكمة، ونرى أيضا لوجود هذا الجدل الفقهي تعديل المادة ٥٠ من قانون مجلس الدولة بإضافة عبارة تفيد وجوب تقديم طلب لوقف تنفيذ الحكم.

وذهبت المحكمة الإدارية العليا إلى تأكيدها على ضرورة تنفيذ الحكم وأن هذا هو الأصل ما لم تقرر دائرة فحص الطعون غير ذلك وقضت بأن "المادة ٥٠ من قانون مجلس الدولة تلزم الجهة الإدارية بضرورة تنفيذ الأحكام الصادرة من محاكم مجلس الدولة رغم الطعن عليها أمام المحكمة الإدارية العليا، ولدائرة فحص الطعون دون غيرها تقرير وقف تنفيذ هذه الأحكام ويحظر على جهة الإدارة في غير الحالة الأخيرة الامتناع عن تنفيذ هذه الأحكام سواء أخذ هذا المنع صورة الامتناع عن التنفيذ أو صورة اتخاذ قرار يشكل عقبة أمام هذا التنفيذ ويعتبر أي من المسلكين مخالفة للقانون"[3].

=ص٣٢١ وقد بينا تلك الشروط والآثار المترتبة على وقف تنفيذ القرار الإداري تفصيلاً في الفصل الأول من مؤلفنا الخصومة الإدارية ومستقبل القضاء الإداري في فلسطين، دار النهضة العربية، ٢٠٠٩، وراجع بالتفصيل عن شروط وقف التنفيذ د. محمد باهي أبو يونس وقف تنفيذ الحكم الإداري من محكمة الطعن دار الجامعة الجديدة للنشر ٢٠٠٨ ص١٦٩ وما بعدها.

(١) د. محمد كمال الدين منير مرجع سابق ص٣٢٣ ود. عبد المحسن سيد عمار أثر الطعن على التنفيذ في القانونين المصري والفرنسي رسالة دكتوراه جامعة أسيوط ١٩٩٣ ص٢٤٣.

(٢) د. محمد باهي أبو يونس مرجع سابق ص٢٧٩ وما بعدها.

(٣) حكمها في ٢٠٠١/٢/١٧ الطعن رقم ٤٠٩٩ لسنة ٤٥ق، مكتب فني٤٦، ج١، ص٣٩٧ =

وأكدت محكمة القضاء الإداري في ذات السياق أن "الدستور جعل من عدم تنفيذ الأحكام أو تعطيل تنفيذها من جانب الموظفين العموميين المختصين جريمة يعاقب عليها القانون، وأن قانون مجلس الدولة أسبغ على الأحكام الصادرة عن القضاء الإداري قوة الشيء المحكوم فيه، وخصها بميزة النفاذ إلا إذا أوقفت تنفيذها دائرة فحص الطعون بالمحكمة الإدارية العليا"[1].

وفرقت المحكمة بين إشكالات التنفيذ واختصاص دائرة فحص الطعون بوقف تنفيذ الحكم حيث قضت بأن "الأصل في قبول الإشكال في التنفيذ سواء كان بطلب وقف تنفيذ الحكم أو بالاستمرار في تنفيذه أن يجد سببه بعد صدور الحكم، فهو باعتباره منصباً على إجراءات التنفيذ، فإن مبناه يكون دائماً وقائع لاحقة للحكم استحدثت بعد صدوره، وليست سابقة عليه وإلا أصبحت حقيقة الإشكال طعناً في الحكم بغير الطريق الذي رسمه المشرع، كذلك لا يجوز البتة أن يعاد من خلاله طرح ما سبق أن فصل فيه الحكم المستشكل في تنفيذه لما فيه من مساس بها للحكم من حجية لا يتأتى المساس بها على أي وجه إلا من خلال طريقة من طرق الطعن المقررة قانوناً، أساس ذلك أن إشكالات التنفيذ هي منازعات تتعلق بها أوجبه القانون من شروط يتعين توافرها لإجراء التنفيذ، وليست تظلماً من الحكم المراد وقف تنفيذه وبالتالي فلا يجدي الإشكال إذا كان مبنياً على وقائع سابقة على الحكم إذ المفروض أنه قد صححها بصورة صريحة أو ضمنية، مؤدى ذلك أن قضاء المحكمة المقدم إليها الإشكال في تنفيذ الحكم الصادر فيها إذا لم ينصب على الشروط الواجبة لإجراء تنفيذ الحكم، فإن على هذه المحكمة أن تحكم برفض الإشكال. الإشكال في التنفيذ يختلف عن الاختصاص المقرر لدائرة فحص الطعون فيما يتعلق بوقف تنفيذ الأحكام المطعون فيها، والتي ترتبط بمدى اتفاق الحكم المطعون فيه فيما قام عليه من أسباب مع القانون وأن المبادرة إلى تنفيذه لن يترتب عليها نتائج يتعذر تداركها لحين الفصل في موضوع الدعوى"[2].

=وحكمها في ٢٦/٦/٢٠٠٧، الطعن رقم ٥٦٥٠ لسنة ٦٠ق، ص ٦٦٠، غير منشور، شبكة المعلومات القانونية العربية، موقع إلكتروني.

(١) حكمها في ٢٩/١٢/٢٠٠٩ الطعن رقم ٢٠٦، غير منشور.

(٢) حكمها في ١٧/٥/١٩٩٨ الطعن رقم ٤٦٣٧ لسنة ٤٠ق مكتب فني ٤٣ ج٢ ص١٢٥٥ كما قضت محكمة القضاء الإداري بزوال مصلحة المستشكل إذا قررت دائرة فحص الطعون وقف الحكم =

كما بينت محكمة القضاء الإداري أن مجرد الطعن على الحكم المستشكل في تنفيذه لا يرتب وقف تنفيذه، حيث قضت بأن "مجرد الطعن على الحكم المستشكل في تنفيذه لا يترتب عليه تلقائيا وقف تنفيذ هذا الحكم، وأن سلطة وقف تنفيذ الحكم في هذه الحالة تنعقد لدائرة فحص الطعون بالمحكمة الإدارية العليا التي لها - دون غيرها - أن تأمر بذلك وفقا لما تقضي به المادة (٥٠) من قانون مجلس الدولة الصادر بالقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢"(١).

والجدير بالذكر أن طلبات وقف التنفيذ لها خصائص الأحكام القضائية، بالرغم من طبيعتها الوقتية، وقد أكدت ذلك محكمة القضاء الإداري حيث قضت بأنه" لما كان ذلك وكانت الأحكام الصادرة في طلبات وقف التنفيذ لها مقومات وخصائص الأحكام القضائية ومنها جواز الطعن فيها على استقلال أمام المحكمة الإدارية العليا، ورغم ما تتصف به تلك الأحكام من طبيعة وقتية تؤدي إلى زوال أثرها من تاريخ صدور الحكم في طلب الإلغاء، إلا أن تلك الأحكام واجبة النفاذ حتى لو طعن فيها أمام المحكمة الإدارية العليا ما لم تأمر دائرة فحص الطعون بوقف تنفيذها، وبناء على ذلك فإن جهة الإدارة تكون ملزمة بتنفيذ تلك الأحكام احتراماً لما تحوزه من حجية ونزولاً على مبدأ الشرعية وسيادة القانون، ومن حيث إن قضاء هذه المحكمة قد جرى على أن امتناع جهة الإدارة عن تنفيذ الأحكام الصادرة من القضاء الإداري بشأن انتخابات المجالس الشعبية المحلية، التي تتعلق باستلام أوراق المرشحين أو إدراجهم بكشوف المرشحين أو بتأجيل الانتخابات يمثل خروجاً على مبدأ الشرعية، وأن إجراء الانتخابات مع تجاهل تلك الأحكام يعيب إرادة الناخبين لأنها أبديت على محل غير صالح للاقتراع عليه، الأمر الذي يصم العملية الانتخابية بالبطلان"(٢).

=انظر حكمها في ٢٠٠٣/٤/٢٩ الطعن رقم ٩١٣٥ لسنة ٥٧ق، غير منشور، شبكة المعلومات القانونية العربية، موقع إلكتروني.

(١) حكمها في ٢٠٠٩/١١/٢١ الطعن رقم٤٧١، وحكمها في ٢٠٠٩/١١/١٤ الطعن رقم٤٠٨، أحكام غير منشور.

(٢) حكمها في ٢٠٠٩/٧/١٢ الطعن رقم ٢٩٩٠١لسنة ٦٢ق، حكم غير منشور.

ويسقط الحكم في طلب وقف التنفيذ من تاريخ الحكم في الدعوى، وقد أكدت المحكمة الإدارية العليا ذلك حيث قضت بأن "الحكم الصادر في وقف التنفيذ هو حكم وقتي بطبيعته يقف أثره من تاريخ صدور حكم في طلب الإلغاء، لأن من هذا التاريخ تترتب آثار الحكم باعتباره حكماً فاصلاً في موضوع الدعوى، وهذا يعني سقوط الحكم الصادر في الطلب العاجل بوقف تنفيذ الحكم بصدور حكم في موضوع الدعوى"(١).

الغصن الثاني

الإجراءات أمام دائرة فحص الطعون

تسري ذات الإجراءات المقررة أمام المحكمة الإدارية العليا على الإجراءات أمام دائرة فحص الطعون، ولقد نصت المادة ٤٧ من قانون مجلس الدولة على أن "تسري القواعد المقررة لنظر الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا على الطعن أمام دائرة فحص الطعون، ويجوز أن يكون من بين أعضاء المحكمة الإدارية العليا من اشترك من أعضاء دائرة فحص الطعون في إصدار قرار الإحالة".

وهذا يعني أن تطبق القواعد المقررة لنظر الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا على الطعن أمام دائرة فحص الطعون، وذلك لتوحيد الإجراءات، فمن غير المعقول أن تطبق دائرة فحص الطعون إجراءات غير التي تطبقها المحكمة الإدارية العليا وهي جزء منها، بالإضافة إلى أنه يجوز أن يكون من بين أعضاء المحكمة الإدارية العليا، من اشترك من أعضاء دائرة فحص الطعون في إصدار قرار الإحالة، وذلك تأكيد على أن الخصومة الإدارية تقوم على رقابة مبدأ المشروعية وليست نزاعاً شخصياً كما الحال في الخصومة المدنية.

واعتبرت المحكمة الإدارية العليا أن إجراءات الخصومة الإدارية أمام دائرة فحص الطعون وأمام المحكمة بعد الإحالة متصلة، حيث قضت بأنه" إذا كانت المنازعة لا تنتهي بالقرار الصادر من دائرة فحص الطعون بالإحالة، بل تستمر أمام الدائرة الأخرى التي

---

(١) حكمها في ٧/ ١٢/ ١٩٩٧ الطعن رقم ٧٢٣ لسنة ٤٢ق، مكتب فني٤٣، ج١، ص٤٤٥، وحكمها في ١/ ٦/ ٢٠٠٢ الطعن رقم ١٠٠٣ لسنة ٤٠ق، ص١٣٩، غير منشور، شبكة المعلومات القانونية العربية، موقع إلكتروني.

أحيلت إليها، فإن إجراءات نظر المنازعة في مرحلتيها تعتبر متصلة ومتكاملة في درجة واحدة من درجات التقاضي، ومن ثم فلا يمنع قرار دائرة الفحص بإحالة الطعن إلى المحكمة الإدارية العليا من اشترك في إصداره من المستشارين من الاشتراك في تشكيل دائرة المحكمة الإدارية العليا التي تصدر الحكم فيه بمن فيهم رئيس دائرة الفحص "(١).

والجدير بالذكر أن المادة ٤٨ من قانون مجلس الدولة نصت على أنه " مع مراعاة ما هو منصوص عليه بالنسبة إلى المحكمة الإدارية العليا يعمل أمامها بالقواعد والإجراءات والمواعيد المنصوص عليها فى الفصل الثالث - أولا - من الباب الأول من هذا القانون".

ويتضح لنا من هذا النص إحالة الإجراءات المتبعة أمام المحكمة الإدارية العليا إلى الإجراءات المتبعة أمام المحاكم الإدارية لعدم تكرار ذلك، وأيضاً من غير المتصور أن توضع قواعد إجرائية تطبق أمام المحكمة الإدارية العليا تختلف عن باقي الإجراءات المتبعة أمام محاكم مجلس الدولة

الفرع الثالث

دائرة توحيد المبادئ

من الدوائر الهامة للمحكمة الإدارية العليا دائرة توحيد المبادئ والتي جاءت في المادة ٥٤ مكررًا من قانون مجلس الدولة(٢) إذ نصت على أنه" إذا تبين لإحدى دوائر المحكمة الإدارية العليا عند نظر الطعون أنه صدرت منها أو من إحدى دوائر المحكمة أحكام سابقة يخالف بعضها البعض، أو رأت العدول عن مبدأ قانوني قررته أحكام سابقة صادرة من المحكمة الإدارية العليا، تعين عليها إحالة الطعن إلى هيئة تشكلها الجمعية العامة لتلك المحكمة في كل عام قضائي من أحد عشر مستشاراً برئاسة رئيس المحكمة أو الأقدم فالأقدم من نوابه، ويجب على سكرتارية المحكمة أن تعرض ملف الدعوى خلال ثلاثة أيام من صدور قرار الإحالة على رئيس المحكمة ليعين تاريخ الجلسة التي ستنظر فيها الدعوى،

(١) حكمها في ٢/ ٦/ ٢٠٠١ الطعن رقم ٧٩٨١ لسنة ٤٤ ق، مكتب فني ٤٦، ج٢، ص ١٩٩١، وحكمها في ٢٦/ ١٢/ ١٩٨٢ الطعن رقم ٧٣٧ لسنة ٢٤ ق، مكتب فني ٢٨، ج١، ص ٣٣١.

(٢) مضافة بالقانون رقم ١٣٦ لسنة ١٩٨٤م، الجريدة الرسمية العدد ٣١ بتاريخ ٢٢/ ٧/ ١٩٨٤.

ويعلن الخصوم بهذا التاريخ قبل حلوله بأربعة عشر يوماً على الأقل وتصدر الهيئة المذكورة أحكامها بأغلبية سبعة أعضاء على الأقل".

ويذهب البعض إلى أن "إنشاء هذه الدائرة تعد بمثابة الخطوة الأولى لاستقرار المبادئ التي تقررها المحكمة الإدارية العليا، ويثور تساؤل عن مدى مرونة أو جمود المبادئ التي تقررها هذه الدائرة، والقول بوجوب تمتع هذه المبادئ بنوع من الجمود يتنافى مع أهم خصائص القضاء الإداري الإنشائي ألا وهو قدرته على مواكبة التطورات في المجتمع، نظراً لأن الإدارة هي جزء من نسيج المجتمع تتطور بتطوره مما اقتضى من القضاء الإداري مرونة وحرية في الحركة والابتداع توازي سرعة هذا التطور، وإلا كان القضاء الإداري في واد والمجتمع ككل في واد آخر"[1].

أي أن دائرة توحيد المبادئ على علو قدرها في البناء القضائي لمجلس الدولة لا تصدر قرآناً لا يأتيه الباطل من بين يديه ولا من خلفه، وإنما تصدر مبادئ يجد أعضاؤها في لحظة معينة أنها القواعد الأنسب في المنازعات الإدارية، وقد يتغير الرأي بعد فترة قصيرة أو طويلة فيرون أن الخير في غيرها بل وربما في عكسها، وليس هناك ما يجبرهم حينئذ على البقاء فيما يكرهون[2].

والجدير بالذكر أن دائرة توحيد المبادئ تستطيع النظر في موضوع الدعوى المحالة إليها وإصدار الحكم فيها بصفتها محكمة موضوع، وهذا ما أكدته المحكمة الإدارية العليا "دائرة توحيد المبادئ" أن "نص المادة ٥٤ مكررًا من القانون المعدل رقم ١٣٦ لسنة ١٩٨٤ يجيز لدائرة توحيد المبادئ أن تقتصر في حكمها الذي تصدره بعد اتصالها بالطعن على البت في المسألة القانونية التي كانت محلاً لتناقض الأحكام، أو إقرار مبدأ قانوني على خلاف أحكام سابقة، ثم تحيله بعد ذلك إلى دائرة المحكمة الإدارية العليا المختصة لتفصل في موضوعه، وفقاً للمبدأ الذي أرسته بحكمها فإنه أيضاً لا يحول بين هذه الهيئة والفصل في الطعن الذي اتصلت به بقرار الإحالة بحكم منه للنزاع دون الوقوف عند القضاء بالمبدأ

(١) د. محمد ماهر أبو العينين، المفصل في شرح اختصاصات مجلس الدولة، ج١، دار أبو المجد للطباعة، القاهرة، ٢٠٠٥، ص٦٢.

(٢) د. مصطفي أبو زيد فهمي، مرجع سابق، ص٢٧٩.

القانوني الذي يطبق على هذا النزاع ما دام أن الطعن قد استقامت عناصره وكان صالحاً للفصل فيه"(١).

ويثور التساؤل عن مدى التزام إحدى دوائر المحكمة بإصدار حكم مخالف لأحكام مستقرة في المحكمة دون الإحالة إلى دائرة توحيدالمبادئ، بمعنى أنه هل يعتبر مخالفة إحدى دوائر المحكمة للمبادئ المستقرة فيها سبباً من أسباب دعوى البطلان الأصلية؟ هذا ما أجابت عنه المحكمة الإدارية العليا "دائرة توحيد المبادئ" بأن حكم إحدى دوائر المحكمة بما يخالف مبدأ من المبادئ المستقرة في المحكمة دون الإحالة إلى دائرة توحيد المبادئ لا يعتبر سبباً من أسباب دعوى البطلان الأصلية، حيث قضت المحكمة بأن "مقطع النزاع يدور حول ما إذا كان صدور حكم من إحدى دوائر المحكمة الإدارية العليا على خلاف أحكام صادرة من ذات الدائرة أو من إحدى الدوائرالأخرى يكون محلاً للطعن عليه بدعوى البطلان الأصلية، وهو ما لا يسع المحكمة معه عندما تتصدى لهذا الأمر وإرساء مبدأ فيه أن تأخذ بعين الاعتبار الطبيعة الخاصة لدعوى البطلان الأصلية، وأن يتم تفسير نص المادة (٥٤ مكررا) من قانون مجلس الدولة الصادر بالقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ فى إطار تلك الطبيعة الخاصة لدعوى البطلان الأصلية، ومن حيث إنه من المسلم به أن الحكم القضائى متى صـدر صحيحا يظل منتجا لآثاره، فيمتنع بحث ما قد يلحقه من عوار إلا عن طريق الطعن عليه بطرق الطعن المقررة والتي حددها القانون على سبيل الحصر، فإذا كان الطعن غير جائز أو كان قد استغلق فلا سبيل لإهداره بدعـوى بطلان أصلية لمساس ذلك بحجيتـه، كذلك فإنه ولئن كان قد أجيز - استثناء من هذا الأصل -الطعن بدعوى بطلان أصليـة في الأحكام الصادرة بصفة نهائية، إلا أن هذا الاستثناء شأنه شأن أي استثناء لا يتوسع فيه، لأنه لا يرد سوى فى غير الحالات التي نص عليها المشرع في المادة (١٤٧) من قانون المرافعات المدنية والتجارية، ومن ثم فهو يقف عند الحالات التي تنطوي على عيب جوهري جسيم يصيب كيان الحكم ويفقده صفته هذه كحكم، وذلك بفقدان أحد أركانه الأساسية والتي حاصلها أن يصدر من محكمة تتبع جهة قضائية، وأن يصدر بما لها من سلطة قضائية في خصومة وأن يكون مكتوباً.

(١) حكمها في ٢/ ٧/ ٢٠٠٦ الطعن رقم ١٤٦١٣ لسنة ٥٠ق، مكتب فني٥٢، ج١، ص٦٥، وحكمها في ٩/ ٦/ ٢٠٠٧ الطعن رقم ٣٢١٩لسنة ٤٨ق، حكم غير منشور.

ومن حيث إنه من المستقر عليه أن المحكمة الإدارية العليا - بما وسد لها القانون من اختصاص في الرقابة على أحكام محاكم مجلس الدولة تحقيقاً للشرعية وسيادة القانون، وبما تحمله من أمانة القضاء وعظيم رسالته بغير معقب على أحكامها - تستوي على القمة في مدارج التنظيم القضائي لمجلس الدولة، فلا يكون من سبيل إلى إهدار أحكامها إلا استثناء محضاً بدعوى البطلان الأصلية التي لها طبيعة خاصة فهي توجه إلى الأحكام الصادرة بصفة نهائية وفي غير حالات البطلان المنصوص عليها في قانون المرافعات المدنية والتجارية، فهي طريق طعن استثنائي يجب أن يقف عند الحالات التي تنطوي على عيب جسيم يمثل إهداراً للعدالة على نحو يفقد معها الحكم وظيفته وتتزعزع قرينة الصحة التي تلازمه، أما إذا قامت دعوى البطلان الأصلية على أسباب موضوعية تندرج كلها تحت احتمالات الخطأ والصواب في تفسير القانون وتأويله، فإن هذه الأسباب لا تمثل إهداراً للعدالة يفقد معها الحكم وظيفته، وبالتالي لا تصمه بأي عيب ينحدر به إلى درجة الانعدام وهو مناط قبول دعوى البطلان الأصلية.. وإذا كان الحكم قد صدر صحيحاً ومطابقاً للأوضاع والإجراءات الشكلية الجوهرية والموضوعية المنصوص عليها قانونا ولم يعتره أى سبب يفقده صفته كحكم أو يفقده أحد أركانه الأســاسية، ومن ثم يكون هذا الحكم صحيحا ومطابقاً للقانون ولا محل للطعن عليه بدعوى البطلان الأصلية (في هذا المعنى حكم المحكمة الإدارية العليا بجلستها المعقودة فى ٢/٦/٢٠٠١ في الطعن رقم ٨٨١ لسنة ٤٨ ق.ع). ومن حيث إن المادة (٥٤ مكررا) من قانون مجلس الدولة الصادر بالقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ تنص في فقرتها الأولى على أنه: "إذا تبين لإحدى دوائر المحكمة الإدارية العليا عند نظر أحد الطعون أنه صدرت منها أو من إحدى دوائر المحكمة أحكام سابقة يخالف بعضها البعض أو رأت العدول عن مبدأ قانوني قررته أحكام سابقة صادرة من المحكمة الإدارية العليا، تعين عليها إحالة الطعن إلى هيئة تشكلها الجمعية العامة لتلك المحكمة في كل عام قضائي من أحد عشر مستشارا برئاسة رئيس المحكمة أو الأقدم فالأقدم من نوابه". وهو ما مفاده أن ثمة قاعدة تلزم أيًا من دوائر المحكمة الإدارية العليا أن تحيل الطعن المنظور أمامها إلى الدائرة المشكلة طبقا للمادة (٥٤ مكررا) المشار إليها متى تبينت اختلاف الأحكام السابقة صدورها منها أو من دائرة أخرى بالمحكمة، أو إذا رأت العدول عن مبدأ قانونى

مستقر فى أحكام المحكمة، بيد أن تطبيق هذه القاعدة رهين بما تتبينه الدائرة المعنية من أن ما اتجهت إليه من رأى ستسطره فى حكم تنوي إصداره سيأتي مخالفاً لمبدأ قانوني مستقر أو لأحكام سابق صدورها منها أو من إحدى الدوائر الأخرى بالمحكمة، وهو أمر مرده إلى ما وقر في يقين الدائرة نفسها بما لا يسوغ معه المجادلة أو المناقشة فيه أو التعقيب عليه، سيما وأن الخروج على أحكام ومبادئ سابقة مقرره بالمحكمة لا يتأتى إلا عند تطابق الحالات بواقعاتها ووقائعها تطابقا تاماً، أما إذا اختلفت إحدى الجزئيات في الوقائع وصدر الحكم في ضوئها، فلا يكون ثمة خروج على أحكام سابقة، فرغم تماثل الحالات إلا أن الاختلاف في جزئية ما يؤدي بالمحكمة إلى إصدار الحكم الذي يبدو مخالفاً أو متعارضاً مع أحكام أخرى أو مبادئ مستقرة أو منطوياً على عدول عن مبدأ ما، وهو ليس بكذلك لعدم تطابق الحالات، ويغدو الحكم صحيحا متفقاً و أحكام القانون، فلا مخـالفة للقاعدة الأخيرة المنصوص عليها في المادة (٥٤ مكرراً) من قانون مجلس الدولة. ومن حيث إنه بالإضافة إلى ما تقدم، فإنه طبقاً لما استقر عليه القضاء والإفتاء والفقه فإنه لا بطلان إلا بنص، وإذ خلا نص المادة (٥٤ مكرراً) من قانون مجلس الدولة من تقرير أي بطلان للأحكام الصادرة عن دوائر المحكمة الإدارية العليا دون التزام بما ورد في النص من وجوب الإحالة إلى الدائرة المشكلة طبقا لتلك المادة فإنه لا يسوغ تقرير مثل هذا البطلان سيما إنه كان بمكنة المشرع إذا أراد تقرير مثل هذا البطلان ما أعوزه النص عليه صراحة كأثر مترتب على الخروج على النص وعدم الالتزام بأحكامه الوجوبية، بيد أن المشرع لم يقدم على تقرير هذا البطلان حفاظاً على هيبة القضاء وقدسية أحكامه وما تتمتع به من حجية ما قضت به وهو ما يجعلها واجبة التنفيذ ويجعل الامتناع عن هذا التنفيذ أو تعطيله جريمة يعاقب عليها القانون وفق ما جاءت به المادة (٧٢) من الدستور، وهو ذات النهج الذي سارعليه المشرع من عدم تقريره البطلان للأحكام الصادرة عن محاكم من الدرجات الأدنى إذا صدرت بالمخالفة للمبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا. ومن حيث إنه بناءً على ما تقدم، فإن الأحكام الصادرة عن دوائر المحكمة الإدارية العليا على خلاف مبادئ وأحكام أخرى صادرة عنها أو عن دوائر أخرى بالمحكمة دون أن تستنهض ولاية الدائرة المشكلة طبقا لنص المادة (٥٤ مكرراً) المشار إليها، هي أحكام صحيحة مطابقة للقانون لم يعتورها أي عيب يفقدها

صفتها كأحكام أو يفقدها أحد أركانها الأساسية المتعين توافرها في الحكم، الأمر الذي ينتفي معه مناط قبول دعوى البطلان الأصلية، ومن ثم لا يسوغ أن تكون هذه الأحكام محلاً لهذه الدعوى، ومن حيث إن الدائرة الثانية بالمحكمة الإدارية العليا في حكمها الماثل المطعون عليه بدعوى البطلان الأصلية قد عدلت عن أحكام سابقة دون أن تحيل الأمر إلى الدائرة المشكلة طبقا للمادة (٥٤ مكرراً) من قانون مجلس الدولة، فإن هذا لا يفقد الحكم الطعين أيًا من أركانه الأساسية ويظل صحيحا منتجا لآثاره، وبمعزل عن الطعن عليه بدعوى البطلان الأصلية، فلهذه الأسباب حكمت المحكمة بأن صدور حكم من إحدى دوائر المحكمة الإدارية العليا على خلاف أحكام مستقرة بالمحكمة، دون إحالة الطعن إلى الدائرة المنصوص عليها في المادة (٥٤ مكرراً) من قانون مجلس الدولة الصادر بالقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ لا يعد سبباً للطعن عليه بدعوى البطلان الأصلية، وأمرت بإعادة الدعوى إلى الدائرة المختصة بالمحكمة الإدارية العليا للفصل فيها في ضوء ما تقدم"[1].

ويتضح من الحكم السابق وهو من الأحكام الحديثة لدائرة توحيد المبادئ أن إحالة الطعن إليها في الأحوال المنصوص عليها في المادة ٥٤ مكررًا من قانون مجلس الدولة لا يترتب عليه أي أثر على الحكم الصادر بمخالفة تلك المادة، وهذا يعني أن التمسك بما جاء بنص المادة السابقة هو جوازي لدوائر المحكمة الإدارية العليا إن شاءوا التزموا به في الطعون المعروضة أمامهم وإن شاءوا غضوا الطرف عنه كأنه لم يكن.

ومن جانبنا نرى أنه مع التسليم بما جاء في الحكم السابق أن أحكام المحكمة الإدارية العليا وهي هرم القضاء الإداري لا يجوز إهدار أحكامها إلا استثناءً في حالات دعوى البطلان الأصلية، ولكننا نرى ضرورة التزام دوائر المحكمة الإدارية العليا بما جاء في نص المادة ٥٤مكررًا من قانون المجلس لما له من ضرورة عملية في توحيد المبادئ التي تسير عليها هذه المحكمة، لذلك نرى أن تصدر تعليمات من المستشار رئيس مجلس الدولة تفيد تقيد دوائر المحكمة الإدارية العليا، فضلاً عن ضرورة التزام المحاكم الأدنى بما يصدر عن دائرة توحيد المبادئ من أحكام.

---

(١) حكمها في ٢٠٠٩/٦/١٣ الطعن رقم١٠٦٤٦لسنة٥٢ق، حكم غير منشور.

المبحث الثاني

محكمة القضاء الإداري والمحاكم الإدارية واختصاصاتهما والإجراءات أمامهما

تمهيد وتقسيم:

نصت المادة ٤/ ٢ من قانون مجلس الدولة على أن "يكون مقر محكمة القضاء الإداري مدينة القاهرة ويرأسها نائب رئيس المجلس لهذه المحكمة وتصدر أحكامها من دوائر تشكل كل منها من ثلاثة مستشارين، ويحدد اختصاص كل دائرة من دوائر محكمة القضاء الإداري بقرار من رئيس مجلس الدولة، ويجوز بقرار من رئيس مجلس الدولة إنشاء دوائر للقضاء الإداري في المحافظات الأخرى وإذا شمل اختصاص الدائرة أكثر من محافظة جاز لها - بقرار من رئيس المجلس - أن تعقد جلساتها في عاصمة أى من المحافظات الداخلة في دائرة اختصاصها".

وتبين المادة السابقة أن المحكمة تشكل برئاسة نائب رئيس مجلس الدولة، وعضوية ثلاثة من المستشارين، ويقوم رئيس مجلس الدولة بتحديد اختصاص كل دائرة من دوائر هذه المحكمة، وللتخفيف عن كاهل المتقاضين أجازت المادة السابقة إنشاء دوائر للقضاء الإداري في المحافظات المختلفة.

كما تناول قانون مجلس الدولة مقارالمحاكم الإدارية حيث نصت المادة الخامسة منه على أن "يكون مقر المحاكم الإدارية في القاهرة والإسكندرية، ويكون لهذه المحاكم نائب رئيس يعاون رئيس المجلس في القيام على تنظيمها وحسن سير العمل بها.

ويجوز إنشاء محاكم إدارية في المحافظات الأخرى بقرار من رئيس المجلس، وتصدر أحكامها من دوائر تشكل كل منها برئاسة مستشار مساعد وعضوية اثنين من النواب على الأقل، وتحدد دائرة اختصاص كل محكمة بقرار من رئيس مجلس الدولة وإذا شمل اختصاص المحكمة أكثر من محافظة جاز لها أن تنعقد في عاصمة أى محافظة من المحافظات الداخلة في اختصاصها وذلك بقرار من رئيس مجلس الدولة".

ويتضح من المادة السابقة أن المحاكم الإدارية مقرها ليس القاهرة فقط وإنما في الإسكندرية وذلك للتخفيف عن كاهل المتقاضين، كما أجازت المادة السابقة إنشاء محاكم إدارية في المحافظات الأخرى، وعلى هدي ما سبق نقوم ببيان اختصاصات محكمة القضاء الإداري والمحاكم الإدارية في المطلب الأول، ثم الإجراءات أمامها في المطلب الثاني، وذلك على النحو التالي:

المطلب الأول: اختصاصات محكمة القضاء الإداري والمحاكم الإدارية.

المطلب الثاني: الإجراءات المتبعة أمامها.

المطلب الأول

اختصاصات محكمة القضاء الإداري والمحاكم الإدارية

تمهيد وتقسيم:

عهد المشرع في قانون مجلس الدولة للمحاكم الإدارية ببعض الاختصاصات في مستوى معين من السلم الوظيفي، واعتبر المشرع أن محكمة القضاء الإداري صاحبة الولاية العامة في سائر المنازعات الإدارية، وعلى هدي ما سبق نقسم هذا المطلب إلى فرعين، نخصص الأول للحديث عن اختصاصات محكمة القضاء الإداري، والفرع الثاني نبين فيه اختصاصات المحاكم الإدارية، وذلك على النحو التالي:

الفرع الأول: اختصاصات محكمة القضاء الإداري.

الفرع الثاني: اختصاصات المحاكم الإدارية.

الفرع الأول

اختصاصات محكمة القضاء الإداري

تعد محكمة القضاء الإداري صاحبة الاختصاص العام في مجلس الدولة بالنظر في سائر المنازعات الإدارية عدا ما استثني منها للمحاكم الأخرى، ولقد نصت على ذلك المادة ١٣ من



قانون مجلس الدولة على أن "تختص محكمة القضاء الإداري بالفصل في المسائل المنصوص عليها في المادة ١٠ عدا ما تختص به المحاكم الإدارية والمحاكم التأديبية كما تختص بالفصل في الطعون التي ترفع إليها عن الأحكام الصادرة من المحاكم الإدارية، ويكون الطعن من ذوي الشأن أو من رئيس هيئة مفوضي الدولة وذلك خلال ستين يوماً من تاريخ صدور الحكم".

ويتضح مما سبق أن محكمة القضاء الإداري تنعقد بصفتين، الأولى كمحكمة أول درجة والثانية كمحكمة طعن، وعلى هدي ما سبق سنقوم بتفصيل اختصاصات محكمة القضاء الإداري على النحو التالي:

الغصن الأول: اختصاصات محكمة القضاء الإداري كمحكمة أول درجة.

الغصن الثاني: اختصاصات محكمة القضاء الإداري كمحكمة استئناف.

الغصن الأول

اختصاصات محكمة القضاء الإداري كمحكمة أول درجة

عددت المادة العاشرة من قانون مجلس الدولة اختصاصات محكمة القضاء الإداري كمحكمة أول درجة وهي كالتالي:

١- الطعون الخاصة بانتخابات الهيئات المحلية[١]:

ويقصد بانتخابات الهيئات المحلية، انتخابات الأشخاص المعنوية العامة الإقليمية والبلدية، أي أنها انتخابات مجالس المديريات والمجالس البلدية[٢]، ويختص قضاء مجلس الدولة في الطعون المتعلقة بالعملية الانتخابية ذاتها والطعون في قرارات إسقاط العضوية وذلك في انتخابات الهيئات المحلية[٣]، والقضاء الإداري حينما ينظر في الطعون الخاصة بانتخابات الهيئات المحلية لا يكون له ولاية الإلغاء بل ولاية القضاء الكامل إذ له مراقبة عملية الانتخاب من جميع نواحيها[٤].

(١) الفقرة الأولى من المادة العاشرة من قانون مجلس الدولة.
(٢) د. عثمان خليل مرجع سابق ص١٠٦.
(٣) د. أنور رسلان، وسيط القضاء الإداري، مرجع سابق، ص٢٩٢.
(٤) د. محسن خليل مرجع سابق ص٢٥٠.

٢- المنازعات الخاصة بالمرتبات والمعاشات والمكافآت المستحقة للموظفين العموميين أو لورثتهم[1].

جعل المشرع ضمانات الموظفين أحد غرضين استهدفهما أساساً قانون مجلس الدولة، ذلك أن المهمة الأساسية لمحكمة القضاء الإداري في جوهرها تنحصر في أمرين متقابلين، أولهما: تأمين الموظفين في وظائفهم وبث روح الطمأنينة في نفوسهم حتى يقدموا بما يعهد به إليهم من شئون ويوطد لهم من سلطان دون مراعاة لغير أحكام القانون فلا ينحرفون عنها خوفاً من بطش أو توقياً لانتقام، وثانيهما: حماية الأفراد مما يحيق بهم من ضرر بسبب ما يتخذه الموظفون حيالهم من قرارات إدارية مخالفة لأحكام القانون[2].

وينبغي تحديد الموظف العام والذي يختص مجلس الدولة في النظر في الطعون الخاصة به، يمكن تعريف الموظف العام بأنه "من يقوم بعمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام الأخرى"[3].

وبالتالي يخرج من اختصاص محكمة القضاء الإداري ولائياً بل من اختصاص القضاء الإداري بصفة عامة، المنازعات الخاصة بموظفي القطاع الخاص، وهذا ما أكدته محكمة القضاء الإداري حيث قضت بأنه "عن الدفع المبدى من الحاضر عن الهيئة القومية للتأمين الاجتماعي بعدم اختصاص المحكمة ولائياً بنظر الدعوى فإنه طبقاً لنص المادة العاشرة من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ بشأن مجلس الدولة فإن محاكم مجلس الدولة تختص دون غيرها بالفصل في المسائل الآتية: "أولاً... ثانياً: المنازعات الخاصة بالمرتبات والمعاشات والمكافآت المستحقة للموظفين العموميين أو لورثتهم. ومن ثم فإن مناط اختصاص القضاء الإداري بنظر المنازعات الخاصة بالموظفين العموميين هو ثبوت هذه الصفة لهم، فإذا انتفت عنهم خرجت هذه المنازعات من اختصاص القضاء الإداري. ولما كان الثابت من الأوراق أن المدعي كان يعمل سائقاً لدى شركة باسكت تكستايل للملابس الجاهزة وهي إحدى شركات القطاع الخاص ومن ثم فإن المدعي لا يكون موظفاً عاماً وبالتالي لا يسري في حقه من القواعد ما

(١) الفقرة الثانية من المادة العاشرة من قانون مجلس الدولة.

(٢) د. عثمان خليل مرجع سابق ص١٣٦.

(٣) د. أنور رسلان مرجع سابق ص٢٩٤ والجدير بالذكر أن المشرع لم يحدد تعريفاً للموظف العام.

يسري في شأن موظفي الدولة حيث إن العلاقة التي تربطه بالشركة التي كان يعمل بها تحكمها قواعد القانون الخاص، ومن ثم يكون الدفع بعدم اختصاص المحكمة ولائياً بنظر الدعوى في محله، وبالتالي يخرج النزاع الراهن عن دائرة الاختصاص الولائي المنعقد لهذه المحكمة ليدخل ضمن اختصاص محكمة جنوب القاهرة الابتدائية"(١).

وقد أكدت محكمة النقض اختصاص القضاء الإداري الولائي في المنازعات الخاصة بالموظف العام حيث قضت بأنه "إذا كان النص في المادة الأولى من القرار الجمهوري رقم ٢٨٢٨ لسنة ١٩٧١ بإنشاء هيئة عامة تسمى هيئة الآثار المصرية تكون لها شخصية اعتبارية............ يدل ذلك على أن الهيئة تعتبر أحد المصالح الحكومية، وبالتالي فإن علاقة الطاعنة الأولى بالهيئة المطعون ضدها تكون علاقة تنظيمية، بوصفها موظفاً عاماً بحكم تبعيتها لشخص من أشخاص القانون العام... وبتطبيق ما نصت عليه الفقرة الثانية من المادة العاشرة من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ كان يتعين معه على محكمة الموضوع أن تقضي من تلقاء نفسها بعدم اختصاصها بنظر المنازعة، وإحالتها إلى محاكم مجلس الدولة وإذا قضى الحكم المطعون فيه في موضوع الدعوى فإنه يكون قد خالف قواعد الاختصاص الولائي "(٢).

أما بالنسبة للمرتب فهو في عموم معناه لا يقتصر على المبلغ المحدد أساساً وبصفة أصلية للموظف بحسب درجته، بل يشمل كذلك جميع المزايا المتعلقة بالوظيفة مالية كانت أو أدبية، عينية كانت أو نقدية، إذ تعتبر من ملحقات المرتب الأصلي وتأخذ حكمه(٣).

واعتبرت محكمة النقض أن الميزة العينية أحد ملحقات المرتب، حيث قضت بأن "الميزة العينية هي أحد عناصر الأجر، وكان الثابت بالأوراق أن المنازعة تدور حول مدى أحقية الميزة العينية فإن جهة القضاء الإداري وحدها تكون المختصة بالفصل فيها"(٤).

---

(١) حكمها في ٢٩/١٢/٢٠٠٩ الطعن رقم ٣٢٩ لسنة٥٩ق، حكم غير منشور.

(٢) حكمها في ٢٦/١١/٢٠٠٥ الطعن رقم ٣٦١ لسنة ٦٥ق، غير منشور، شبكة المعلومات القانونية العربية، موقع إلكتروني.

(٣) د. سليمان الطماوي قضاء التأديب مرجع سابق ص٢١٤ ونفس المعنى أ. محمود صالح مرجع سابق ص٢٢.

(٤) حكمها في ١٢/١١/١٩٩٨ الطعن رقم ٨٦٨٢ لسنة ٦٦ق، مكتب فني٤٩، ج٢، ص٦٤٦.

وأكدت المحكمة الإدارية العليا اختصاص القضاء الإداري بالفصل في كل ما يتعلق بالمنازعات الإدارية المتعلقة بشئون الموظفين العموميين الوظيفية سواء بالإلغاء أو التعويض وشمول هذا الاختصاص للدعاوى المتعلقة بالنقل المكاني للموظفين[1].

وقضت في حكم آخر أن "مناط استحقاق البدلات بصفة عامة أن يكون العامل شاغلاً للوظيفة المقرر لها هذا البدل بالأداة المقررة قانوناً وأن يكون مباشراً لأعمال هذه الوظيفة"[2].

٣- الطلبات التي يقدمها ذوو الشأن في القرارات الإدارية النهائية الصادرة بالتعيين في الوظائف العامة أو الترقية أو بمنح العلاوات[3].

يقصد بالتعيين هو " الدخول في خدمة الدولة لأول مرة، وقد يقصد به أيضاً نوع من الترقية إما في نفس السلك الذي يتبعه الموظف وإما في سلك آخر، أما كلمة الترقية فهي مطلقة فيمكن إذن أن تنصرف إلى الترقية في الدرجة أو الترقية في الوظيفة، وأما العلاوات فهي أيضاً مطلقة تنصرف إلى سائر أنواع العلاوات"[4].

وقد عرفت المحكمة الإدارية العليا التعيين، حيث قضت بأن "المقصود بلفظ التعيين هو التعيين بجميع صوره أي سواء كان تعييناً مبتدأ الصلة بين الدولة والمرشح للوظيفة، أو نقلاً للموظف من وظيفة لأخرى أو ترقية له من وظيفة أدنى إلى وظيفة أعلى"[5].

والترقية يمكن تعريفها بأنها "نقل العامل من الوظيفة التي يشغلها إلى وظيفة أخرى تعلوها في مدارج السلم الإداري"[6]، وينطبق لفظ علاوة على جميع ما يستحقه الموظف من مبالغ تؤدي إلى زيادة راتبه وتتضمن العلاوات الدورية أو الاعتيادية وعلاوات الترقية والعلاوات الإضافية مثل علاوة غلاء المعيشة أو العلاوة الاجتماعية[7].

(١) حكمها في ٣/ ٥/ ١٩٨١ الطعن رقم ٥٤٠ لسنة ٢٠ ق مكتب فني ٢٦ ج٢ ص٩٤٩.
(٢) حكمها في ١٣/ ١٢/ ١٩٨٧ الطعن رقم ١٣٦٧ لسنة ٢٩ق مكتب فني ٣٣ ج١ ص٤٤٥.
(٣) الفقرة الثالثة من المادة ١٠ من قانون مجلس الدولة.
(٤) د. مصطفى أبو زيد فهمي مرجع سابق ص٤٨.
(٥) حكمها في ٢٠/ ٦/ ١٩٧٦ الطعن رقم ٤٣٦ لسنة ١٨ق مكتب فني ٢١ ج١ ص٢١١.
(٦) أ. محمود صالح، مرجع سابق، ص٤٨.
(٧) د. عبد الغني بسيوني القضاء الإداري مرجع سابق ص٢٦٦.

وحددت المحكمة الإدارية العليا قرار الترقية الذي حدده القانون، حيث قضت بأن "قرار الترقية الذي أجاز القانون الطعن عليه إذا تضمن تخطيًا لأحد العاملين، إنما ينصرف أساساً إلى تعيين الموظف في درجة مالية أعلى من درجته وهو بالطبع يشمل تصعيد العامل أيضاً في سلم التدرج الوظيفي ليشغل وظيفة أعلى من وظيفته"(١).

واعتبرت المحكمة أن "قرار نقل الموظف من إدارة إلى أخرى يعتبر من قبيل القرارات المتصلة بالترقية"(٢).

٤- الطلبات التي يقدمها الموظفون العموميون بإلغاء القرارات الإدارية الصادرة بإحالتهم إلى المعاش أو الاستيداع أو فصلهم بغير الطريق التأديبي(٣).

حدد المشرع حالتين لإحالة الموظف إلى المعاش هما(٤)، الحكم على العامل تأديبياً بالإحالة إلى المعاش أو الفصل من الخدمة، بحيث تنتهي خدمته من تاريخ صدور الحكم ما لم يكن موقوفاً عن عمله، فتعتبر خدمته منتهية من تاريخ وقفه، والحالة الأولى تكون بناء على طلب العامل وذلك بموافقة رئيس الدائرة الحكومية شريطة ألا يقل عمره عند تقديمه الطلب عن خمس و خمسين سنة. وألا تكون المدة الباقية لبلوغه سن الإحالة إلى المعاش أقل من سنة.

وتوجد حالة أخرى أجاز فيها القانون إحالة العامل الذي يقل سنه عن خمس وخمسين سنة إلى المعاش بناء على طلبه إذا قام بمفرده أو بالاشتراك مع آخرين بأحد المشروعات الإنتاجية(٥).

والجدير بالذكر أن الفصل من الخدمة في الفقرة السابقة قد جاء عاماً لأي سبب يشكل عيباً يلحق بالقرار الإداري، وتعتبر استقالة الموظف بمثابة فصل غير مشروع إذا ما وقعت تحت تأثير الإكراه لأنه ولئن كان تقديم الاستقالة وقبولها ليس عملية تعاقديه تنتهي

(١) حكمها في ١٨/ ٤/ ١٩٩٢ الطعن رقم ١١٠٠ لسنة ٣٧ق، مكتب فني ٣٧، ج٢، ص١٢٧٦.
(٢) حكمها في ١٦/ ٦/ ٢٠٠٢ الطعن رقم ٥٤٦٢ لسنة ٤٢ق، ص١٩٥، غير منشور، شبكة المعلومات القانونية العربية، موقع إلكتروني.
(٣) الفقرة الرابعة من المادة العاشرة من قانون مجلس الدولة.
(٤) المواد ٩٥ مكرر، ١٠٠ من قانون العاملين المدنين في الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨.
(٥) المادة ٩٥ مكرر من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨.

بها خدمة الموظف، بل هي عملية إدارية يغيرها الموظف بطلب الاستقالة وتنتهي الخدمة بالقرار الإداري الصادر بقبول هذا الطلب الذي هو سبب القرار(1).

وهذا ما أكدته المحكمة الإدارية العليا حيث قضت بأن "طلب الاستقالة هو ركن السبب في القرار الإداري الصادر بقبولها، يلزم لصحة هذا القرار استيفاء الشروط الشكلية والموضوعية للطلب المقدم بالاستقالة، وأن يكون صادراً عن إرادة صحيحة من الموظف باعتزاله الخدمة(2)، وقضت أيضاً أن كلاً من الاستقالة الصريحة والاستقالة الضمنية تقوم على إرادة العامل، فالأولى تستند إلى طلب كتابي والثانية تقوم على اتخاذ موقف ينبئ عن انصراف نيته إلى الاستقالة. الاستقالة الضمنية لإعمال حكمها مراعاة إجراء شكلي حاصله إنذار العامل كتابة بعد انقطاعه عن العمل"(3).

٥- الطلبات التي يقدمها الأفراد أو الهيئات بإلغاء القرارات الإدارية النهائية(4).

يقصد بالأفراد والهيئات كل ذوي الشأن أو أصحاب المصلحة في الطعن سواء أكان الطاعن شخصاً من أشخاص القانون الخاص كالأفراد والشركات والجمعيات أو شخصاً من أشخاص القانون العام كالهيئات العامة ووحدات الإدارة المحلية ذات الشخصية الاعتبارية، أما القرار الإداري محل الطعن فيستوي أن يكون قراراً فردياً أو لائحياً أيا كانت طبيعة المسائل التي يتعلق بها(5)، كما يستوي أن يكون إيجابياً أو سلبياً، صريحاً أو ضمنياً، وهذا ما أكدته المحكمة الإدارية العليا، حيث قضت بأنه "عن الدفع المبدى من الجهة الإدارية بعدم قبول الدعوى لانتفاء القرار الإداري استناداً إلى أن القرار المطعون فيه صدر تنفيذاً لنص المادة ٢٢٣ من القانون رقم ١٢ لسنة ٢٠٠٣ المشار إليه فإنه لما كانت المادة العاشرة من قانون مجلس الدولة الصادر بالقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ تنص على أن "تختص

(١) د. محسن خليل، مرجع سابق، ص٢٧٢.
(٢) حكمها في ٢٦/ ١/ ١٩٨٨ الطعن رقم ١٧٢٢ لسنة ٣٢ق، مكتب فني ٣٣، ج١، ص٧٥٣، وحكمها في ١٨/ ١/ ١٩٩٤ الطعن رقم ٢٣٥ لسنة ٣٧ق مكتب فني ٣٩، ج١، ص٦١٤.
(٣) حكمها في ٢٥/ ٥/ ٢٠٠٢ الطعن رقم ٢٤٦١ لسنة ٤٦ق، ص١٢٦، غير منشور، شبكة المعلومات القانونية العربية، موقع إلكتروني.
(٤) الفقرة الخامسة من المادة العاشرة من قانون مجلس الدولة.
(٥) د. ماجد الحلو، مرجع سابق، ص٢١٧.

محاكم مجلس الدولة دون غيرها بالفصل في المسائل الآتية: أولاً:........ ثانياً:...... خامساً: الطلبات التي يقدمها الأفراد أو الهيئات بإلغاء القرارات الإدارية النهائية....... رابع عشر: سائر المنازعات الإدارية...... ويعتبر في حكم القرارات الإدارية رفض السلطات الإدارية أو امتناعها عن اتخاذ إجراء كان من الواجب عليها اتخاذه وفقاً للقوانين واللوائح.....". ومن حيث إنه من المقرر أنه يشترط لقبول دعوى الإلغاء وجود قرار إداري بمفهومه القانوني صريحاً كان أو ضمنياً إيجابياً أو سلبياً وأن دعوى الإلغاء تدور وجوداً وعدماً مع وجود القرار الإداري فإذا انتفى هذا القرار الذي هو محل دعوى الإلغاء غدت الدعوى غير مقبولة لأنها لم تصادف محلاً، وأن القرار الإداري الإيجابي - وفقاً لما استقر عليه الفقه والقضاء - هو إفصاح جهة الإدارة عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح بغرض إحداث مركز قانوني معين، وأن القرار الإداري السلبي يتحقق قيامه في حالة رفض السلطات الإدارية أو امتناعها عن اتخاذ قرار كان من الواجب عليها اتخاذه وفقاً للقوانين واللوائح. ومن حيث إنه لما كان القرار المطعون فيه رقم ٢١٦ لسنة ٢٠٠٣ قد صدر تنفيذاً لنص المادة (٢٢٣) من القانون رقم ١٢ لسنة ٢٠٠٣ بإصدار قانون العمل والتي تنص على أن "ينشأ بالوزارة المختصة صندوق للخدمات الاجتماعية والصحية والثقافية على المستوى القومي. وتلتزم كل منشأة يبلغ عدد عمالها عشرين عاملاً فأكثر بدفع مبلغ لا يقل عن خمسة جنيهات سنوياً عن كل عامل لتمويل هذا الصندوق.......". ومن ثم فإنه لا يتوافر بشأنه مقومات القرار الإداري بمفهومه القانوني ذلك أنه لم يصدر عن إرادة جهة الإدارة بما يتحقق به القرار الصريح كما أنه ليس قراراً سلبياً بمفهومه سالف الذكر ومن ثم ينتفي القرار الإداري المطعون فيه سواء كان صريحاً أو ضمنياً، مما يتعين معه الحكم بعدم قبول الطلب الأول لانتفاء القرار الإداري"[1].

وقضت محكمة النقض في تفسير هذا البند بأنه" مؤدى نص البندين الخامس والعاشر من المادة العاشرة من قانون مجلس الدولة الصادر بالقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ والمادة ١٥ من قانون السلطة القضائية رقم ٤٦ لسنة ١٩٧٢ أن الاختصاص بالفصل في المنازعات

(١) المحكمة الإدارية العليا المصرية بتاريخ ٨/ ١١/ ١٩٩٧ الطعن رقم ٤١٨٩ لسنة ٣٧ق، مكتب فني ٤٣، ج١، ص٢٤٥.

المتصلة بالقرارات الإدارية إلغاء وتأويلا ووقف تنفيذ أو تعويضاً عن الأضرار الناشئة عنها تعود كأصل عام لجهة القضاء الإداري، وكان القرار الإداري - وعلى ما جرى به قضاء هذه المحكمة - هو إفصاح الإدارة عن إرادتها الذاتية الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح في الشكل الذي يتطلبه القانون بقصد إحداث أثر قانوني معين متى كان ذلك ممكنا وجائزا قانونا، وكان الباعث عليه ابتغاء مصلحة عامة، لما كان ذلك وكان الثابت من الأوراق أن الحكم الابتدائي المؤيد بالحكم المطعون فيه قد أقام قضاءه بتمكين المطعون ضدهما من محل النزاع على أن الجهة الإدارية قد قامت بتعديل تخصيص حق الانتفاع بالمحل من اسم الطاعن منفردا إلى اسمه والمطعون ضدهما معا واستندت في ذلك إلى صدور حكم جنائي بتزوير التنازل عن المحل المنسوب إلى مورث المطعون ضدهما إلى الطاعن، وإذ كان القرار الصادر بتعديل تخصيص الانتفاع بالمحل يعد قراراً إدارياً صادراً من الجهة الإدارية المختصة، فإن الطعن عليه من حيث صحته أو بطلانه يخرج عن نطاق ولاية هذه المحكمة إذ يدخل في اختصاص القضاء الإداري، ويكون النعي على الحكم المطعون فيه بالاستناد إلى حكم جنائي غير بات قد ورد على غير محل من قضاء الحكم ومن ثم غير مقبول"(١).

وفي نفس السياق أكدت ذلك محكمة القضاء الإداري حيث قضت بأنه "طبقاً لنص المادة العاشرة من قانون مجلس الدولة المشار إليه فإن محاكم مجلس الدولة تختص دون غيرها بالفصل في الطلبات التي يقدمها الأفراد أو الهيئات بإلغاء القرارات الإدارية النهائية.... ويعتبر في حكم القرارات الإدارية رفض السلطات الإدارية أو امتناعها عن اتخاذ قرار كان من الواجب عليها اتخاذه وفقاً للقوانين واللوائح. والمستفاد مما تقدم أنه يشترط لقبول دعوى الإلغاء وجود قرار إداري بمفهومه القانوني صريحاً كان أو ضمنياً، إيجابياً أو سلبياً. ومن حيث إنه لما كان لا يوجد ثمة إلزام قانوني على رئيس الجمهورية - وفقاً للقوانين واللوائح - يلتزم بمقتضاه باتخاذ قرار بإحالة ملف دورة بكين إلى النائب العام، ومن ثم يتعين الحكم بعدم قبول هذا الطلب لانتفاء القرار الإداري"(٢).

---

(١) حكمها في ١/ ٤/ ٢٠٠٩ الطعن رقم ٥٠١لسنة ٦٨ق، حكم غير منشور.

(٢) حكمها في ٢/ ٦/ ٢٠٠٩ الطعن رقم ٥٧٣١٢لسنة ٦٢ق، حكم غير منشور.

كما يشترط أن تكون القرارات الإدارية التي يطلب الأفراد أو الهيئات إلغائها نهائية أثر ذلك أن النهائية في القرار الإداري صفة لازمة لقبول دعوى الإلغاء[1].

وأكدت المحكمة الإدارية العليا ذلك، حيث ذهبت إلى أن "المشرع قضى بتشكيل لجنة من نائب بمجلس الدولة رئيساً ومن عضوين من مديري الإدارة بالهيئة التنفيذية للإصلاح الزراعي تختص بتحقيق ما ينسب إلى المتفع بالتوزيع الذي تسلم الأرض طبقاً لأحكام القانون رقم ١٧٨ لسنة ١٩٥٢................. وواجب على اللجنة سماع أقوال صاحب الشأن قبل أن تصدر قراراً مسبباً بإلغاء قرار التوزيع............. وهذا القرار لا يكون نهائياً إلا بعد التصديق عليه من اللجنة العليا........... مؤدى ذلك - اختصاص محكمة القضاء الإداري بنظر هذه القرارات إعمالاً للبند الخامس من المادة العاشرة من قانون المجلس"[2].

٦-الطعون فى القرارات النهائية الصادرة من الجهات الإدارية في منازعات الضرائب والرسوم وفقاً للقانون الذي ينظم كيفية نظر هذه المنازعات أمام مجلس الدولة[3].

كل منازعات الضرائب والرسوم من اختصاص مجلس الدولة استناداً إلى أن هذه المنازعات في حقيقتها منازعات إدارية يجب أن يكون الفصل فيها من اختصاص القضاء الإداري وحده[4].

---

(١) المحكمة الإدارية العليا المصرية بتاريخ ٨/ ١١/ ١٩٩٧ الطعن رقم ٤١٨٩ لسنة ٣٧ق، مكتب فني٤٣، ج١، ص٢٤٥.

(٢) حكمها في ٢٢/ ١/ ٢٠٠٢ الطعن رقم ٢٥٨ لسنة ٤٠ق، مكتب فني٤٦، ج١، ص٥٨١

(٣) الفقرة السادسة من المادة العاشرة من قانون مجلس الدولة ومن المعروف أنه لم يصدر قانون الإجراءات الخاصة بالقسم القضائي حتى الآن في مصر، فتظل هذه الفقرة معطلة لحين صدور هذا القانون ويبقى الاختصاص معقودًا لجهة القضاء العادي. وهذا ما قررته محكمة النقض المصرية في حكمها بتاريخ ٢٤/ ٦/ ٢٠٠٤، الطعن رقم ٦٣٥ لسنة ٦٧ق، غير منشور، شبكة المعلومات القانونية العربية، موقع إلكتروني.

(٤) د. مصطفي أبو زيد فهمي، مرجع سابق، ص٢٦٢.

وهذا ما أكدته المحكمة الإدارية العليا حيث ذهبت إلى أن "النص على ولاية محاكم مجلس الدولة بنظر الطعون في منازعات الضرائب والرسوم رهينة بصدور القانون الذي ينظم كيفية نظر هذه المنازعات، غير مانع من اختصاص تلك المحاكم بنظرها سواء بالفصل في منازعات الضرائب والرسوم التي ينظم لها المشرع طريقاً قضائياً للطعن أو بالفصل في القرارات الإدارية المتعلقة بهذه المنازعات، ولا يتسع النص الذي يحدد اختصاص القضاء العادي ليشمل اختصاص هيئة قضاء إداري بنظر منازعة تدور حول إلغاء قرار مصلحة الجمارك بتعديل الرسوم الجمركية على بيان جمركي"(١).

كما قررت محكمة القضاء الإداري اختصاصها في منازعات الضريبة على العقارات المبنية وضرائب الأطيان الزراعية والرسوم الجمركية والرسوم ذات الطابع المحلي حيث قضت بأنه" فيما يتعلق بما دفعت به الجهة الإدارية المدعى عليها من عدم اختصاص المحكمة ولائياً بنظر النزاع الماثل باعتباره من المنازعات الضريبية التي يختص بنظرها جهة القضاء العادي، فقد استقر قضاء المحكمة الإدارية العليا على أن النص في الفقرة "سادسا" من المادة (١٠) من قانون مجلس الدولة الصادر بالقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ الذي يقرر ولاية محاكم مجلس الدولة بنظر الطعون في القرارات النهائية الصادرة في منازعات الضرائب والرسوم رهيناً بصدور القانون الذي ينظم هذه المنازعات، غير مانع من اختصاص تلك المحاكم سواء بالفصل في منازعات الضرائب والرسوم التي هي بطبيعتها منازعات إدارية وذلك إذا لم ينظم لها المشرع طريقاً قضائياً خاصاً للفصل قضائياً في الطعن على أي قرار يتعلق بهذه المنازعات ومنها منازعات الضريبة على العقارات المبنية وضرائب الأطيان الزراعية والرسوم الجمركية والرسوم ذات الطابع المحلي، ولا سند من الدستور أو القانون سواء قانون مجلس الدولة أو قانون السلطة القضائية للقول باختصاص القضاء العادي بهذه المنازعات دون القضاء الإداري"(٢).

---

(١) حكمها في ٧/ ٤/ ٢٠٠١ الطعن رقم ٣٧١ لسنة ٤١ مكتب فني ٤٦ ج١ ص١٣٠٣.

(٢) حكمها في ١٨/ ٤/ ٢٠٠٩ الطعن رقم ٣٧١٧٠ لسنة٦٠ق، حكم غير منشور.

٧- دعاوى الجنسية[١].

الجنسية هي رابطة قانونية وسياسية بين الفرد والدولة يتولى القانون تنظيم ثبوتها وطرق اكتسابها وفقدها واستردادها، ويختص القضاء الإداري بالنظر في جميع صور المنازعات المتعلقة بالجنسية وهي الطعن بإلغاء قرار إداري نهائي أو طلب التعويض عن القرارات الإدارية غير المشروعة والمنازعة في الجنسية كمسألة أولية وصورة الدعوى الأصلية[٢].

وذهبت المحكمة الإدارية العليا إلى أن "المشرع ناط بمجلس الدولة وحده الاختصاص بالفصل في دعاوى الجنسية بجميع صورها فهو قاضيها الأوحد، وإما أن تتخذ صورة دعوى أصلية مجردة للجنسية.......... أو أن تطرح في صورة طعن في قرار إداري نهائي بشأن الجنسية بما يشمل القرار الإداري السلبي أو أن تثار كمسألة أولية أثناء نظر دعوى أصلية يتوقف الفصل فيها على الفصل في مسألة الجنسية............" [٣].

٨- الطعون التي ترفع عن القرارات النهائية الصادرة من جهات إدارية لها اختصاص قضائي فيما عدا القرارات الصادرة من هيئات التوفيق والتحكيم في منازعات العمل، وذلك متى كان مرجع الطعن عدم الاختصاص أو عيباً في الشكل أو مخالفة القوانين واللوائح أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها[٤].

الجهات ذات الاختصاص القضائي يقصد بها اللجان المختلفة التي نص عليها القانون ومن أمثلتها لجان الجبانات والترع والجسور ومجالس التأديب[٥].

وقد استقر القضاء الإداري على اختصاص المجلس بهذه الطعون، فهذه الجهات الإدارية ذات الاختصاص القضائي جهات إدارية طبقاً للمعيار الشكلي فتخضع قراراتها

---

(١) الفقرة السابعة من المادة ١٠ من قانون مجلس الدولة.
(٢) د. عبد الغني بسيوني مرجع سابق ص٣٠٨ وما يليها.
(٣) حكمها في ٢٤/ ٢/ ٢٠٠١ الطعن رقم ٧٠٦٨ لسنة ٤٥ق، مكتب فني ٤٦، ج١٢، ص٤٩١.
(٤) الفقرة الثامنة من المادة العاشرة من قانون مجلس الدولة.
(٥) د. عثمان خليل، مرجع سابق، ص١٧٩.

لما تخضع له قرارات الجهات الإدارية البحتة[1]، واستثنى المشرع قرارات هيئات التوفيق والتحكيم في منازعات العمل طبقاً لقانون العمل المصري رقم ١٢ لسنة ٢٠٠٣م والمعدل بالقانون رقم ٩٠ لسنة ٢٠٠٥م حيث يدخل في تشكيلها العنصر القضائي.

وأكدت محكمة النقض في هذا الخصوص أن "مجلس المراجعة لا يعتبر جهة قضاء في تطبيق أحكام القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٥٤ بشأن الضريبة على العقارات المبنية، بل هو في حقيقته مجرد هيئة إدارية متمتعة باختصاص قضائي ويدخل إلغاء قراراتها وتأويلها ووقف تنفيذها والتعويض عن الأضرار الناشئة عنها في ولاية محكمة القضاء الإداري إعمالاً للبند الثامن من المادة العاشرة من قانون مجلس الدولة"[2].

وقضت المحكمة الإدارية العليا بأن "ما يصدر من لجنة الطعون مقابل التحسين لا يعدو في حقيقته أن يكون قراراً إدارياً صادراً من لجنة أو هيئة إدارية لها اختصاص قضائي"[3]، وقضت في حكم آخر أن "لجان التقييم المنصوص عليها في القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٦٣ هي لجان إدارية خولها القانون اختصاصاً قضائياً يختص مجلس الدولة بهيئة قضاء إداري بالطعن في قراراتها"[4].

٩- طلبات التعويض عن القرارات المنصوص عليها في البنود السابقة سواء رفعت بصفة أصلية أو تبعية[5].

يتضح من الفقرة السابقة اختصاص محاكم مجلس الدولة في التعويض عن القرارات المنصوص عليها في البنود السابقة.

وتختص محكمة القضاء الإداري بالفصل في طلبات التعويض سواء رفعت بصفة أصلية أو تبعية لقرار إداري، ولا تختص في الطلبات المقدمة عن الأعمال المادية، وهذا ما

(١) د. مصطفى أبو زيد فهمي مرجع سابق ص٣١٠.
(٢) حكمها في ٢٧/ ٤/ ٢٠٠٤ الطعن رقم ٣٩٥ لسنة ٦٧ق، وحكمها في ١٤/ ١٢/ ٢٠٠٩ الطعن رقم ٧٨٩لسنة٦٨ق، غير منشور، شبكة المعلومات القانونية العربية، موقع إلكتروني.
(٣) حكمها في ٢٥/ ١٠/ ٢٠٠٠ الطعن رقم ٣٤١٩ لسنة ٤٢ق، مكتب فني٤٦، ج١، ص١١.
(٤) حكمها في ٤/ ٤/ ١٩٩٣ الطعن رقم ٨٩٧ لسنة ٣٤ ق، مكتب فني٣٨، ج٢، ص٨٨٣، وحكم محكمة القضاء الإداري في ٢٦/ ١٢/ ٢٠٠٩ الطعن رقم ٣٥٠٨٢لسنة ٦٢ق، حكم غير منشور.
(٥) الفقرة العاشرة من المادة العاشرة من قانون مجلس الدولة.

قررته محكمة النقض في حكم حديث جداً لها بتاريخ ٢٨/ ٢/ ٢٠١٠ حيث قضت بأن "مؤدى نص المادتين ١٥، ١٧ من قانون السلطة القضائية رقم ٦٤ لسنة ١٩٧٢ والمادة العاشرة من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ أن المناط في اختصاص محاكم مجلس الدولة بالفصل في طلبات التعويض هو رفعها بصفة أصلية أو تبعية عن قرار إداري مما نص عليه في البنود التسعة الأولى من المادة العاشرة من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ أو تعلق المنازعة بتصرف قانوني تعبر به جهة الإدارة عن إرادتها كسلطة عامة بوسيلة من وسائل القانون العام أما المنازعات المتعلقة بالأعمال المادية والأفعال الضارة التي تأتيها الجهة الإدارية دون أن تكون تنفيذا مباشرا لقرارات إدارية فإن الاختصاص بالفصل فيها يكون معقودا لمحاكم القضاء العادي وحدها باعتبارها صاحبة الولاية العامة بالفصل في كافة المنازعات"[1].

أي أن المشرع أراد أن يجمع قضاء الإلغاء والتعويض في جهة واحدة، وهذا أدعى للعدالة لتقوم المحكمة التي نظرت الطعن في القرار الإداري بالنظر في طلب التعويض عنه، والتبسيط على الأفراد.

ومن جانبنا نرى تعديل هذا البند ليصبح الاختصاص بطلبات التعويض عاماً وليس محدداً بالبنود السابقة.

وقضت المحكمة الإدارية في أحد أحكامها الهامة من وجهة نظرنا أن "ولاية التعويض عما يقضي بعدم دستورية اللوائح تكون معقودة لمجلس الدولة..........ولاية محاكم مجلس الدولة في التعويض عن النصوص اللائحية المقضي بعدم دستوريتها مثلها في ذلك مثل النصوص اللائحية التي تختص محاكم مجلس الدولة بنظر طلبات التعويض عنها لعدم مشروعيتها"[2]، وهذا يعني اختصاص مجلس الدولة في التعويض عن جميع اللوائح سواء المقضي بعدم دستوريتها أو عدم مشروعيتها.

(١) حكمها في ٢٨/ ٢/ ٢٠١٠ الطعن رقم ١٥٥٣٩ لسنة٧٨ق، حكم غير منشور.
(٢) حكمها في ٢٦/ ١/ ٢٠٠٢ الطعن رقم ٧٠٦٣ لسنة ٤٦ق ج١ ص٦٣، غير منشور، شبكة المعلومات القانونية العربية، موقع إلكتروني.

وقضت المحكمة أيضاً بأن "طلبات التعويض عن القرارات منوطة للجهة القضائية التي تنظر الدعوى، وذلك لعدم تقطيع أوصال المنازعة، وباعتبار أن الجهة التي تفصل في مدى مشروعية القرار هي الأقدر على تقرير التعويض عنه من عدمه، و إلا أدى الأخذ بغير ذلك إلى فقدان التجانس بين أحكام التشريع الواحد"(١).

وقضت في حكم آخر أن "مقتضى حكم المحكمة الدستورية العليا بجلسة ٦/ ٥/ ٢٠٠٠ في القضية رقم ١٩٣ لسنة ١٩ قضائية دستورية والقاضي بعدم دستورية نص المادة ٢٥ من قانون هيئة قضايا الدولة الصادر بقرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم ٧٥ لسنة ١٩٦٣ فيما تضمنه من إسناد الفصل في طلبات إلغاء القرارات والتعويض المترتبة عليها للجنة التأديب وبالتالي ينعقد الاختصاص بنظر هذه الطلبات لمحاكم مجلس الدولة باعتبارها صاحبة الولاية العامة بنظر الطعون في القرارات الإدارية وسائر المنازعات الإدارية"(٢).

١٠- المنازعات الخاصة بعقود الالتزام أو الأشغال العامة أو التوريد أو بأي عقد إداري آخر(٣).

العقد الإداري هو" الاتفاق الذي يكون أحد أطرافه شخصاً معنوياً عاماً، بقصد إدارة أحد المرافق العامة وتسييرها، وتظهر فيه النية في الأخذ بأسلوب القانون العام، وذلك بتضمين العقد شروطاً استثنائية غير مألوفة في التعامل بين الأفراد بعضهم البعض، سواء بتمتع الإدارة بامتيازات وسلطات لا يتمتع بها الأفراد، أو بمنح المتعاقد سلطات استثنائية في مواجهة الغير لا يتمتع بها لو تعاقد مع غيره من الأفراد، كأن يكون صاحب احتكار فعلي، أو منحه حق الاستيلاء على بعض العقارات المملوكة للغير فترة مؤقتة"(٤).

(١) حكمها في ١٩/ ٢/ ٢٠٠٥ الطعن رقم ١١٩٦١ لسنة ٤٦ق ص١٣٠، غير منشور، شبكة المعلومات القانونية العربية، موقع إلكتروني.
(٢) حكمها في ٢٨/ ٤/ ٢٠٠١ الطعن رقم ١٨٨٤ لسنة ٤٣ق مكتب فني ٤٦ ج٢.
(٣) الفقرة ١١ من المادة العاشرة من قانون مجلس الدولة.
(٤) د.أنس جعفر،العقود الإدارية، دراسة مقارنة لنظم المناقصات والمزايدات وتطبيقية للقانون ٨٩لسنة١٩٩٨ الخاص بالمناقصات والمزايدات في مصر ولائحته التنفيذية وفقاً لآخر تعديلات ٢٠٠٦ مع دراسة لعقود B.O.T، دار النهضة العربية، ط٤، ٢٠٠٧، ص١٧ وما بعدها.

وقد أورد المشرع عقود الالتزام(١) والأشغال العامة(٢) والتوريد(٣) كنماذج للعقود الإدارية على سبيل المثال، وقضت المحكمة الدستورية العليا أنه إذا تضمن الاتفاق شروطاً غير مألوفة في عقود القانون الخاص يعتبر العقد في هذه الحالة من العقود الإدارية، حيث ذهبت إلى أن "الحقوق التي خولها العقد محل المنازعة للجهة الإدارية كي تمارسها بإرادتها المنفردة ووفق مطلق تقديرها تقوم على شروط استثنائية، لا تتوافق مع الشروط التي ألفها المتعاقدون مع الأفراد في عقود القانون الخاص التي يبرمونها فيما بينهم، فإن مقتضى ذلك اندراج هذا العقد تحت طائفة العقود الإدارية، ومن ثمَّ تدخل المنازعة في شأن الحقوق الناشئة عنه أو المترتبة عليه في اختصاص جهة القضاء الإداري، طبقاً للبند الحادي عشر من المادة العاشرة من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة١٩٧٢"(٤).

وقد أكدت المحكمة الإدارية العليا اختصاص القضاء الإداري بالنظر في منازعات العقود الإدارية الأصلية وما يتفرع منها، إذ أنه لا توجد جهة أخرى تختص بذلك، حيث قضت بأنه" غني عن البيان أن اختصاص القضاء الإداري بالنسبة لهذا النوع من القرار هو اختصاص مطلق لأصل المنازعات وما يتفرع عنها، وإذ ليست هناك جهة قضائية أخرى لها ولاية الفصل في شيء من هذه المنازعات، وهذا التنظيم القضائي يجعل القضاء الإداري مختصاً بالفصل في الطلبات المستعجلة التي تنطوي على نتائج يتعذر تداركها أو يخشى عليها من فوات الوقت أو اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير إلى أن يفصل في موضوعه"(٥).

(١) للاطلاع على المقصود بعقود الالتزام يراجع د. أنس جعفر، المرجع السابق، ص٤٤، وتسمى أيضاً عقود الامتياز، للمزيد حول عناصرها وتطوراتها في فرنسا يراجع د. محمد سعيد أمين، العقود الإدارية، معايير تمييزها- أهم صورها، أحكام إبرامها وفقاً لقانون المناقصات والمزايدات الجديد رقم٨٩لسنة١٩٩٨ ولائحته التنفيذية، طبيعة الاختصاص القضائي بالمنازعات الناشئة عنها والتحكيم فيها، دار الثقافة الجامعية، ١٩٩٩، ص٩٧وما بعدها.

(٢) للاطلاع على تعريف عقد الأشغال العامة والعناصر الأساسية التي يرتكز عليها يراجع د. محمد سعيد أمين، العقد الإداري، مرجع سابق، ص١٥٢، د. أنس جعفر، المرجع السابق، ص٤٠ وما بعدها.

(٣) للمزيد عن عقود التوريد يراجع د. أنس جعفر، المرجع السابق، ص٤٨ وما بعدها، د. محمد سعيد أمين، العقود الإدارية، المرجع السابق، ص١٦٨ وما بعدها.

(٤) حكمها في ١٩٩٧/٦/٧ الطعن رقم ١٦ لسنة ١٧ ق، مكتب فني٨، ج٢، ص١٥١٢.

(٥) حكمها في ٢٠٠٧/٩/٢ الطعن رقم ٤٦٦٣لسنة٤٧ق، حكم غير منشور.

وأكدت المحكمة الإدارية العليا أن قرار الإدارة بفسخ العقود الإدارية أو بسحب الأعمال من المتعاقد معها وبتنفيذها على حسابه لا يعتبر من القرارات الإدارية بالمعنى الفني، بحسبانها تدخل في طبيعة العقد وما نشأ عنه ومن ثم فإن المنازعات المتعلقة بتلك القرارات لا تدخل في ولاية الإلغاء، وإنما تدخل في ولاية القضاء الكامل للقضاء الإداري باعتباره الجهة القضائية المختصة بالفصل في جميع المنازعات المتعقلة بالعقود الإدارية[1].

١١- سائر المنازعات الإدارية[2]

مجلس الدولة هو صاحب الولاية العامة في المنازعات الإدارية ولا يجوز أن تكتفي محاكم مجلس الدولة بالنظر في وجود أو عدم وجود قرار إداري في الدعاوى المرفوعة أمامها، بل يجب أن تمحص سائر جوانب الدعوى، فقد يكون هناك من التصرفات والإجراءات التي قد لا ترقى فعلاً إلى مستوى التعريف الفقهي والقضائي للقرار الإداري، ولكن هذه الإجراءات تتضمن منازعة إدارية لارتباطها ومساسها بأحد المرافق العامة أو أحد أشخاص القانون العام[3].

وقد بينا سابقاً أن القضاء والفقه قد استقر على الأخذ بمعيار مزدوج لتحديد معيار المنازعة الإدارية وهو معيار السلطة العامة والمرفق العام، ويتضح من هذه الفقرة أن مجلس الدولة أضحى صاحب الولاية العامة بنظر سائر المنازعات الإدارية وقاضي القانون العام[4].

والجدير بالذكر في هذا المقام أن اختصاص مجلس الدولة في نظر المنازعات الإدارية هو اختصاص أصيل بنص الدستور وليس استثناءً من اختصاص القضاء العادي بل موازياً له، وهذا ما أكدته محكمة القضاء الإداري في حكم حديث لها بتاريخ ٢٣/ ١/ ٢٠١٠ بمناسبة بحث طبيعة المنازعة في إجراءات الحجز الإداري، حيث قضت المحكمة بأن

---

(١) حكمها في ٢٥/ ٦/ ١٩٩٦ الطعن رقم ٣٧٢٣ لسنة ٤٠ق، مكتب فني ٤١، ج٢، ص١٣١٣.

(٢) الفقرة ١٤ من المادة العاشرة من قانون مجلس الدولة.

(٣) د. محمد ماهر أبو العنين المرجع السابق ص٣١٥.

(٤) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في ٢٦/ ١/ ٢٠٠٢ الطعن رقم ٧٠٦٣ لسنة ٤٢ق، مكتب فني ٤٦، ج١، ص٢٤١.

"قضاء المحكمة الإدارية العليا والمحكمة الدستورية قد استقر على أن مجلس الدولة أضحى بما عقد له من اختصاصات بموجب المادة ١٧٢ من الدستور والمادة العاشرة من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ بشأن مجلس الدولة صاحب الولاية العامة بنظر سائر المنازعات الإدارية وقاضيها الطبيعي بحيث لا تنأى منازعة إدارية عن اختصاصه إلا بنص خاص في القانون، وأن اختصاص مجلس الدولة بصريح نص الدستور يكون موازياً لاختصاص القضاء العادي وفق قانون السلطة القضائية وليس استثناء من اختصاص المحاكم العادية، وكذلك فإن اختصاص القضاء العادي لا يجوز لمحاكم مجلس الدولة إقحام نفسها فيه ومد ولايتها إليه حتى ولو كان ذلك في مسألة أولية في دعوى إدارية أو تأديبية تختص بها ما دامت المسألة الأولية تستلزم بحثاً تمحيصياً ودفاعاً خلال خصومة كاملة أمام المحكمة المختصة للتوصل إلى صحيح حكم القانون فيها بناء على حقيقة الواقع. (المحكمة الإدارية العليا - الطعن رقم ٣٨٢ لسنة ٣٤ ق - جلسة ٢٠-٦-١٩٩٤. الطعن رقم ١٥٩٧ لسنة ٣٠ ق - جلسة ٨-٦-١٩٩١) وحيث إن المادة (٢٧٤) من قانون المرافعات المدنية والتجارية تنص على أن " يجري التنفيذ تحت إشراف قاض للتنفيذ يندب في مقر كل محكمة جزئية من بين قضاة المحكمة الابتدائية ويعاونه في ذلك عدد كاف من المحضرين وتتّبع أمامه الإجراءات المقررة أمام المحكمة الجزئية ما لم ينص القانون على خلاف ذلك ". وتنص المادة ٢٧٥ من القانون ذاته على أن يختص قاضي التنفيذ دون غيره بالفصل في جميع منازعات التنفيذ الموضوعية والوقتية أياً كانت قيمتها، كما يختص بإصدار القرارات والأوامر المتعلقة بالتنفيذ........ ويفصل قاضي التنفيذ الوقتي بوصفه قاضياً للأمور الوقتية المستعجلة ". وتنص المادة الأولى من القانون رقم ٣٠٨ لسنة ١٩٥٥ بشأن الحجز الإداري على أن " يجوز أن تتبع إجراءات الحجز الإداري المبينة بهذا القانون عند عدم الوفاء بالمستحقات الآتية في مواعيدها المحددة بالقوانين والمراسيم والقرارات الخاصة بها وفي الأماكن وللأشخاص الذين يعينهم الوزراء المختصون: ١ - الضرائب والإتاوات والرسوم بأنواعها. ٢ - المبالغ المستحقة للدولة مقابل خدمات عامة. ٣ - المصروفات التي تبذلها الدولة نتيجة أعمال أو تدابير تقضي بها القوانين. ٤ - الغرامات المستحقة للحكومة قانوناً. ٥- ٦ - ٧-........ ٨-....... ٩ - المبالغ الأخرى التي نصت القوانين الخاصة بها على تحصيلها بطريق الحجز

الإداري. وقد استقر قضاء المحكمة الإدارية العليا على أن المستقر فقهاً وقضاءً أن القرارات الصادرة بتوقيع الحجز الإداري ليست من قبيل القرارات الإدارية بالمعنى المقصود في القرارات الإدارية، إذ لا يعدو أن يكون الحجز الإداري من الإجراءات التنفيذية لتحصيل الرسوم استبدلها المشرع بالإجراءات القضائية المعتادة مستهدفاً التبسيط والسرعة في التنفيذ، وبهذه المثابة يكون مثار النزاع في هذه الدعوى منحصراً في هذا الإجراء، وهو ما لا تختص هذه المحكمة بإلغائه، لأن اختصاصها رهين بأن يكون طلب الإلغاء متعلقاً بقرار إداري، وهو ما لا ينطبق على إجراءات الحجز الإداري، ومن ثم فإن المنازعة في إجراءات الحجز الإداري وما يرتبط بها وفقاً لأحكام القانون رقم ٣٠٨ لسنة ١٩٥٥ بشأن الحجز الإداري هي منازعة مدنية ولا تتعلق بقرار إداري، ويختص بها قاضي التنفيذ بجهة القضاء المدني ومن ثم تخرج عن الاختصاص الولائي لمحاكم مجلس الدولة بما يتعين معه الحكم بعدم اختصاص هذه المحكمة ولائياً بنظر الدعوى، والأمر بإحالتها بحالتها إلى محكمة شمال القاهرة الابتدائية للاختصاص"[1].

ويعتبر الفصل في الطلبات المقدمة في قرارات إنهاء الخدمة من اختصاص القضاء الإداري رغم عدم النص عليه، وإنما يدخل ضمن مفهوم سائر المنازعات الإدارية، وهذا ما قررته المحكمة الإدارية العليا حيث قضت بأن "قرارات إنهاء الخدمة لم ترد ضمن المسائل المنصوص عليها على سبيل الحصر لاختصاص المحاكم الإدارية، وتدخل ضمن مفهوم سائر المنازعات الإدارية المنصوص عليها في البند (١٤) من المادة العاشرة من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢"[2].

وقضت المحكمة الإدارية العليا بأن "محكمة القضاء الإداري ذات الاختصاص العام بنظر كافة المنازعات الإدارية، سواء كانت منصوصاً عليها في المادة ١٣ من قانون المجلس أو كانت تدخل في مفهوم المنازعة الإدارية التي نص عليها في البند ١٤ من المادة ١٠ من قانون المجلس عدا المسائل التي تختص بها المحاكم الإدارية[3]، وقضت في حكم

(١) حكمها في ٢٣/ ١/ ٢٠١٠ الطعن رقم ١٨٤٩٥ لسنة ٦٢ق، حكم غير منشور.
(٢) حكمها في ٢٣/ ١/ ٢٠١٠ الطعن رقم ١٨٤٩٥ لسنة ٦٢ق، حكم غير منشور.
(٣) حكمها في ٥/ ١٢/ ٢٠٠٠ الطعن رقم ٤٢٦٣ لسنة ٤٢ق مكتب فني ٤٦ ج١ ص٢٤١.

آخر أن المنازعة بين الهيئة العامة للتأمين الصحي والمستفيد حول كيفية العلاج والرعاية الطبية المنوط بالهيئة تقديمها تدخل في مفهوم المنازعة الإدارية الواردة في البند ١٤ من المادة ١٠ من قانون المجلس"[١].

وهذا ما أكدته أيضاً محكمة النقض في حكم حديث لها بتاريخ ٢٣/ ٥/ ٢٠١٠ أن المنازعات الخاصة بالأسواق العامة التي تخصصها الدولة أو الأشخاص الاعتبارية العامة الأخرى للنفع العام تعتبر منازعات إدارية تختص بها محاكم مجلس الدولة باعتبار تلك الأموال أموالاً عامة، وقضت المحكمة بأن "المقرر – في قضاء هذه المحكمة – أن الأسواق العامة التي تخصصها الدولة أو الأشخاص العامة الأخرى للنفع العام تعتبر من الأموال العامة التي لا يجوز للسلطة الإدارية التصرف فيها إلا على سبيل الترخيص المؤقت، وهو بطبيعته غير ملزم للسلطة المرخصة التي لها دائماً ولدواعي المصلحة العامة الحق في إلغائه والرجوع فيه قبل حلول أجله ويكون منحه للمنتفع مقابل رسم لا أجرة، وكل أولئك من الأعمال الإدارية التي يحكمها القانون العام ولا تخضع للقانون الخاص أو القيود التي تفرضها قوانين إيجار الأماكن، لما كان ذلك وكان البين من الأوراق أن العين محل النزاع هي إحدى محلات السوق السياحي الذي أقامته وزارة السياحة – بمدينة الأقصر – وخصصته لخدمة مرفق من المرافق العامة هو مرفق السياحة بما يعتبر من الأموال العامة بحكم تخصيصها للمنفعة العامة ومن ثم فإن تصرف السلطة الإدارية بشأنها لا يكون إلا على سبيل الترخيص المؤقت – حتى لو كانت هذه الجهة قد وصفت العلاقة في العقد المؤرخ ٢٤/ ٩/ ١٩٦٦ بأنها إيجارية إذ العبرة في تكييف الرابطة التي تربطها بالمنتفع بالمال العام – وعلى ما جرى به قضاء هذه المحكمة – هو بحقيقة الواقع وحكم القانون، لما كان ما تقدم فإن المنازعة في الدعوى الماثلة تعد من المنازعات الإدارية التي تخرج من ولاية المحاكم العادية وينعقد الاختصاص بنظرها لجهة القضاء الإداري"[٢].

---

(١) حكمها في ٢٤/ ٢/ ٢٠٠٧ الطعن رقم ٨٦٤١ لسنة ٥١ق مكتب فني ٥٢ ج١ ص٤٩.

(٢) حكمها في ٢٣/ ٥/ ٢٠١٠ الطعن رقم ٤٩٩٨ لسنة٦٥ق، حكم غير منشور.

الفصل الثاني

اختصاص محكمة القضاء الإداري كمحكمة استئناف

تختص محكمة القضاء الإداري كمحكمة استئناف، وذلك بالفصل في الطعون التي ترفع إليها عن الأحكام الصادرة من المحاكم الإدارية.

وهذا يعني أن محكمة القضاء الإداري بصفتها الاستئنافية يجري عليها ما يجري على المحكمة الإدارية العليا بتلك الصفة بخصوص تناول الحكم المطعون فيه، وهذا ما أكدته المحكمة الإدارية العليا حيث قضت بأن "المشرع قد خص محكمة القضاء الإداري بالفصل في الطعون التي ترفع أمامها في الأحكام الصادرة من المحاكم الإدارية، ومن ثم فإنها وهي بصدد ممارستها لهذا الاختصاص إنما تمارسه بوصفها محكمة طعن شأنها في ذلك شأن المحكمة الإدارية العليا في الطعون التي ترفع أمامها في الأحكام الصادرة من محكمة القضاء الإداري بوصفها محكمة أول درجة فيسري عليها بالتالي ذات القواعد المقررة بخصوص تناول الحكم المطعون فيه، وقد جرى قضاء دائرة توحيد المبادئ بالمحكمة الإدارية العليا على أنه إذا ما انتهت المحكمة الإدارية العليا إلى إلغاء حكم مطعون فيه أمامها لغير مخالفة قواعد الاختصاص فعليها إذا كان موضوعه صالحاً للفصل فيه أن تفصل فيه مباشرة ولا تعيده إلى المحكمة التي أصدرت الحكم المطعون فيه وذلك تغليباً لمبدأ الاقتصاد في الخصومة وإجراءاتها، وبمفهوم المخالفة فإنه متى كان إلغاء الحكم المطعون فيه مبنياً على مخالفته لقواعد الاختصاص فإنه لا وجه لتصدي محكمة الطعن للفصل في موضوع الدعوى لما ينطوي عليه ذلك من إخلال بإجراءات التقاضي وتفويت لدرجة من درجاته. وترتيباً على ما تقدم ومتى كان الحكم المطعون فيه قد انتهى إلى إلغاء حكم المحكمة الإدارية لوزارة الصحة فيما قضى به من اختصاص المحكمة نوعياً بنظر الدعوى وبالتالي ما كان يجوز لها أن تتصدى لموضوع الدعوى بهيئة استئنافية، وإنما كان يتعين عليها إحالتها إلى المحكمة صاحبة الاختصاص بنظرها، وهي محكمة القضاء الإداري بدوائرها العادية، وذلك حتى تتيح لذوي الشأن الطعن في الحكم الصادر منها أمام المحكمة الإدارية العليا، وإذ لم تلتزم المحكمة بهذا النظر فإنها بذلك تكون قد أغفلت الطريق أمام الخصم الذي سيصدر ضده

الحكم للطعن عليه أمام المحكمة الإدارية العليا وفوتت عليه بالتالي درجة من درجات التقاضي، وذلك بالمخالفة للأسس الذي يقوم عليها النظام القضائي"[1].

الفرع الثاني

اختصاصات المحاكم الإدارية[2]

عددت المادة ١٤ من قانون مجلس الدولة اختصاصات المحاكم الإدارية حيث نصت على أن "تختص المحاكم الإدارية :

١. بالفصل في طلبات إلغاء القرارات المنصوص عليها في البنود ثالثا ورابعا من المادة ١٠ متى كانت متعلقة بالموظفين العموميين من المستوى الثانى والمستوى الثالث ومن يعادلهم، وفي طلبات التعويض المترتبة على هذه القرارات.

٢. بالفصل في المنازعات الخاصة بالمرتبات والمعاشات والمكافآت المستحقة لمن ذكروا في البند السابق أو لورثتهم.

٣. بالفصل في المنازعات الواردة في البند الحادي عشر من المادة ١٠ متى كانت قيمة المنازعة لا تجاوز خمسمائة جنيه.

وبالتالي تكون اختصاصات المحاكم الإدارية قد جاءت على سبيل الحصر فيما يلي:

أولاً: الفصل في الطلبات التي يقدمها ذوو الشأن في القرارات الإدارية النهائية الصادرة بالتعيين في الوظائف العامة أو الترقية أو بمنح العلاوات متى كانت متعلقة بالموظفين العموميين من المستوى الثانى والمستوى الثالث ومن يعادلهم.

ثانياً: الطلبات التي يقدمها الموظفون العموميون بإلغاء القرارات الإدارية الصادرة بإحالتهم إلى المعاش أو الاستيداع أو فصلهم بغير الطريق التأديبي متى كانت متعلقة بالموظفين العموميين من المستوى الثاني والمستوى الثالث ومن يعادلهم.

---

(١) حكمها في ٢٠٠٩/٦/٦ الطعن رقم ٥١٤٠ لسنة ٤٩ ق، حكم غير منشور.

(٢) نحيل تفاصيل اختصاصات المحاكم الإدارية لما سبق بيانه في اختصاصات محكمة القضاء الإداري لاتفاقها في التفصيلات واختلافها في الأشخاص والنصاب فقط.

ثالثاً: الفصل في طلبات التعويض المترتبة على القرارات السابقة.

رابعاً: الفصل في المنازعات الخاصة بالمرتبات والمعاشات والمكافآت المستحقة للموظفين العموميين من المستوى الثاني والثالث ومن يعادلهم أو لورثتهم.

خامساً: الفصل في المنازعات الخاصة بعقود الالتزام أو الأشغال العامة أو التوريد أو بأي عقد إداري آخر متى كانت المنازعة لا تتجاوز خمسمائة جنيه.

والجدير بالذكر هنا أن القرارات الصادرة بإنهاء الخدمة للانقطاع عن العمل تخرج من اختصاص المحاكم الإدارية، وهذا ما قررته المحكمة الإدارية العليا، حيث قضت بتاريخ ٦/ ٦/ ٢٠٠٩ بأن "مفاد أحكام المواد ١٠، ١٣، ١٤ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ بشأن مجلس الدولة أن محكمة القضاء الإداري أضحت المحكمة ذات الاختصاص العام بنظر كافة المنازعات الإدارية فيما عدا المسائل التي تختص المحاكم الإدارية بنظرها على سبيل الحصر، وقد جرى قضاء المحكمة الإدارية العليا على أن القرارات الصادرة بإنهاء الخدمة للانقطاع عن العمل لا تدخل في مدلول الفقرات ثالثاً ورابعاً وتاسعاً من المادة العاشرة من قانون مجلس الدولة ومن ثم فإن الطعن على قرار إنهاء الخدمة للانقطاع لا يدخل في اختصاص المحاكم الإدارية بل ينعقد الاختصاص بشأنه لمحكمة القضاء الإداري أياً كانت الدرجة الوظيفية التي يشغلها الموظف"[1].

وكانت ذات المحكمة قد قضت بتاريخ ٢١/ ١/ ٢٠٠٩ بعكس ذلك حيث قررت بأن "المحكمة الإدارية العليا - دائرة توحيد المبادئ - قد خلصت في حكمها في الطعن رقم ٣٨٧٧ لسنة ٤٨ ق.ع الصادر بجلسة ١١/ ٣/ ٢٠٠٦م، إلى أن العبارة الواردة في نهاية المادة العاشرة من قانون مجلس الدولة المتعلقة بالاختصاص والمنتهية بعبارة "سائر المنازعات الإدارية" هي تطبيق لما أورده الدستور من أن مجلس الدولة هو صاحب الولاية العامة في المنازعات الإدارية بعدما كان اختصاصه وارداً على سبيل الحصر، وأن العبارة آنفة الذكر ليس لها ارتباط بتحديد الاختصاصات بين محكمة القضاء الإداري والمحاكم الإدارية، وإذا كانت المحاكم الإدارية تختص بنظر الطعون على القرارات الإدارية النهائية الصادرة

(١) حكمها في ٦/ ٦/ ٢٠٠٩ الطعن رقم ٦٥٠٦ لسنة ٥١ ق، حكم غير منشور.

بالتعيين أو الترقية أو منح العلاوة، وكذا النظر في الطلبات المتعلقة بإلغاء القرارات الإدارية الصادرة بإحالتهم إلى المعاش أو الاستيداع أو فصلهم بغير الطريق التأديبي متى كانت متعلقة بالموظفين العموميين من المستويين الثاني و الثالث ومن يعادلهم، وهي قرارات ذات شأن عظيم في حياة هذه الفئة من الموظفين بدءاً من تعيينهم حتى فصلهم، فإن تغيب العامل عن عمله بدون عذر ومن ثم إنهاء خدمته تطبيقاً لأحكام قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة في هذا الشأن، فإنه لا شك أن الطعون على مثل هذه القرارات يكون من باب أولى داخلاً في اختصاص المحاكم الإدارية متى كان متعلقاً بالموظفين من المستويين الثاني والثالث وكل ما يتعلق بشئون توظيفهم كالنقل وغيره، والقول بغير ذلك يخالف منطق الأشياء"(١).

ومن جانبنا نؤيد الرأي الأخير لمحكمة القضاء الإداري، وذلك باختصاص المحاكم الإدارية في طلبات تغيب العامل عن عمله بدون عذر ومن ثم فصله لأنه أقرب إلى المنطق والواقع، فمن غير المتصور أن تختص المحاكم الإدارية في الطعون على القرارات الإدارية النهائية الصادرة بالتعيين أو الترقية أو منح العلاوة، وكذا النظر في الطلبات المتعلقة بإلغاء القرارات الإدارية الصادرة بإحالتهم إلى المعاش أو الاستيداع أو فصلهم بغير الطريق التأديبي متى كانت متعلقة بالموظفين العموميين من المستويين الثاني و الثالث ومن يعادلهم، ومن ثم نغل يدها عن نظر الطعون المتعلقة بإنهاء الخدمة في حالة التغيب عن العمل، بل إنني أرى أن تنظر المحاكم الإدارية في سائر المنازعات الإدارية المتعلقة في المستويين الثاني والثالث باعتبارها صاحبة الولاية العامة في تلك المستويات.

وقد أكدت هذا الاتجاه محكمة القضاء الإداري في حكم حديث لها بتاريخ ١٥/ ٣/ ٢٠١٠ حيث قضت بأن "استقر على تحديد الاختصاص بين كل من محكمة القضاء الإداري والمحاكم الإدارية وفقا للدرجة الوظيفة التي يشغلها الموظف العام فتختص محكمة القضاء الإداري بالمنازعات المتعلقة بالمستوى الوظيفي الأول المعادل للدرجة الثانية فما يعلوها، بينما تختص المحاكم الإدارية بما دون ذلك من منازعات، ومن حيث إن المطعون ضده كان يشغل الدرجة الثالثة عند انتهاء خدمته بالقرار المطعون عليه ومن ثم فإن المحاكم

(١) حكمها في ٢١/ ٢/ ٢٠٠٩ الطعن رقم ٤٤٣٣١ لسنة ٥٩ق، حكم غير منشور.

الإدارية تختص بالنظر في الطعن على هذا القرار كمحكمة أول درجة وإذ انتهى الحكم المطعون فيه لذات القضاء فإنه يكون موافقا لصحيح حكم القانون ويكون النعي عليه بمخالفة قواعد الاختصاص في غير محله"(١).

وتختص المحاكم الإدارية بالنظر في الطلبات المقدمة من الموظف في وظيفة تربي باعتبارها أدنى السلم الوظيفي، وهذا ما قررته محكمة القضاء الإداري حيث قضت بأن "المادة (١٠) من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ تنص على أن " تختص محاكم مجلس الدولة دون غيرها بالفصل في المسائل الآتية:.. ثالثاً: الطلبات التي يقدمها ذوو الشأن بالطعن في القرارات الإدارية النهائية الصادرة بالتعيين في الوظائف العامة أو الترقية أو بمنح العلاوات. رابعاً: الطلبات التي يقدمها الموظفون العموميون بإلغاء القرارات الإدارية الصادرة بإحالتهم إلى المعاش أو الاستيداع أو فصلهم بغير الطريق التأديبي". وتنص المادة (١٤) من ذات القانون على أن " تختص المحاكم الإدارية:

١. بالفصل في طلبات إلغاء القرارات المنصوص عليها في البنود ثالثاً ورابعاً من المادة (١٠) متى كانت متعلقة بالموظفين العموميين من المستوى الثاني أو المستوى الثالث ومن يعادلهم وفى طلبات التعويض المترتبة على هذه القرارات.

٢. ومن حيث إنه بتطبيق ما تقدم ولما كان الثابت بالأوراق أن المدعي يطعن على قرار لجنة شئون التربية والحانوتية لمحافظة القاهرة فيما تضمنه من تعيين المدعى عليه الأول تربياً بالمناصفة مع المدعي في المدافن والمقابر المخصصة له والمبينة بعريضة دعواه، وحيث إن وظيفة التربي هي من أدنى الوظائف وتعادل وظائف المستوى الثالث الخاص بالموظفين العموميين ومن ثم تختص المحكمة الإدارية نوعياً بنظر هذه الدعوى وهو ما يتعين الحكم به"(٢).

---

(١) حكمها في ١٥/ ٣/ ٢٠١٠ الطعن رقم ٥٨٦ لسنة ٣٧ق، حكم غير منشور.

(٢) حكمها في ٤/ ٧/ ٢٠٠٩ الطعن رقم ٥٩٢٩ لسنة ٥٢ق، حكم غير منشور.

المطلب الثاني

الإجراءات المتبعة أمام محكمة القضاء الإداري والمحاكم الإدارية

تمهيد وتقسيم:

يتم اللجوء إلى التقاضي الإداري سواء عن طريق عريضة الدعوى، والتي بمقتضاها يقوم المدعي أو من يمثله قانوناً بإيداعها قلم كتاب المحكمة المختصة بنظر الدعوى، ويجب تقديم هذه العريضة في المدة القانونية التي اشترطها القانون، فضلاً عن وجوب رد الجهة الإدارية في مدة زمنية محددة، كما يتم تحضير الدعوى من خلال هيئة مفوضي الدولة، إلى الوصول لنظر الدعوى أمام المحكمة والتي بدورها تقوم بالفصل في الدعوى، ونبين أخيراً حجية وتنفيذ الحكم الصادر في دعوى الإلغاء، ونتناول فيما يلي ميعاد رفع الدعوى، ثم بيانات وإجراءات قيد الدعوى، ونعقبه بالحديث عن تحضير الدعوى وتسوية النزاع، ثم نبين الميعاد الذي يجب أن ترد فيه الجهة الإدارية، وبعد ذلك نوضح التدخل في الدعوى، ونعقبه بالحديث عن الفصل في الدعوى، وأخيراً نوضح حجية وتنفيذ الحكم الصادر في دعوى الإلغاء، وذلك على النحو التالي:

الفرع الأول: ميعاد رفع الدعوى.

الفرع الثاني: بيانات وإجراءات قيد الدعوى.

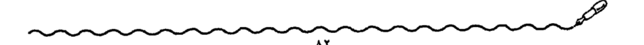
الفرع الثالث: ميعاد رد الجهة الإدارية.

الفرع الرابع: تحضير الدعوى وتسوية النزاع.

الفرع الخامس: التدخل في الدعوى.

الفرع السادس: الفصل في الدعوى.

الفرع السابع: حجية وتنفيذ الحكم في دعوى الإلغاء.



الفرع الأول

ميعاد رفع الدعوى

تمهيد وتقسيم:

نظراً للطبيعة الخاصة لدعوى الإلغاء وما قد يترتب على قبولها وإلغاء القرار الإداري من آثار بالنسبة للأفراد والإدارة، فإنَّ المشرع لم يجعل الطعن في إلغاء القرارات الإدارية مفتوحاً بل إنه حدده بميعاد معين يجب رفع الدعوى خلاله[1]، ويقصد بميعاد رفع دعوى الإلغاء" الأجل الذي يتعين إتمام الطعن بالإلغاء خلاله، أو بمعنى آخر الميعاد الذي حدده القانون لكي ترفع دعوى الإلغاء خلاله"[2].

وقد نظمت المادة ٢٤/ ١ من قانون مجلس الدولة الحالي ميعاد رفع دعوى الإلغاء حيث نصت على أن "ميعاد رفع الدعوى أمام المحكمة فيما يتعلق بطلبات الإلغاء ستون يوماً من تاريخ نشر القرار الإداري المطعون فيه في الجريدة الرسمية أو في النشرات التي تصدرها المصالح العامة أو إعلان صاحب الشأن به"[3].

(١) د. محمد أنس جعفر، الوسيط في القانون العام، مرجع سابق، ص٣٤٢وما بعدها.

(٢) د. رمضان بطيخ ود. ربيع فتح الباب، مرجع سابق، ص٥٦.

(٣) ولم يجعل المشرع المصري كما سنرى الميعاد معيناً بالأشهر كما فعل المشرع الفرنسي، والذي نص في المادة الأولى من قانون الإجراءات أمام المحاكم الإدارية ومحاكم الاستئناف الإدارية لسنة ١٩٨٩ على أن الدعوى لا تكون مقبولة إلا إذا رفعت خلال شهرين من تاريخ نشر القرار الإداري أو إعلانه لصاحب الشأن ولا يشترط أن تقدم عريضة الدعوى عن طريق محامي.........انظر:

Debbasch(CH) et Ricci(J-C);Contentieux administratif, 7è éd, dalloz,1999.P. 65. Deviller(J.M);op.cit.p.635.

وهذا يعني أن الميعاد في فرنسا يحسب بالشهور أي أنه لا يؤخذ في الاعتبار عدد أيام الشهور ولا يتم حساب اليوم الأول والأخير من ميعاد الطعن راجع:

Rousset(M) et Rousset(O); Droit administratif, Le Contentieux administratif, 2è éd, 2004.p. 51.

ويرى د. ربيع فتح الباب "وبحق" أن مسلك المشرع المصري أفضل من الفرنسي، وذلك لأن الميعاد بالشهور يثير مشاكل تتعلق باختلاف عدد أيام الشهور على مدار السنة، مما يؤدي إلى إطالة أو تقصير المواعيد على حسب عدد أيام الشهور المحسوبة كمدة. انظر: د. ربيع فتح الباب، قضاء الإلغاء، مرجع سابق ص١٥١، و نؤيد هذا الرأي لتيسير حساب الميعاد على جميع المواطنين بغض النظر عن ثقافتهم أو قدرتهم العلمية.

ويعتبر شرط الميعاد من النظام العام، فيمكن أن يثار في أية مرحلة تكون عليها الدعوى، وللمحكمة أن تثيره من تلقاء نفسها إذا لم تتمسك به الإدارة كما لا يمكن الاتفاق على التنازل عن شرط الميعاد أو إطالته حتى لو رضيت الإدارة عن ذلك[1]، ولعل الحكمة من تقصير ميعاد الطعن وتحديده هو عدم إبقاء أعمال الإدارة عرضة للطعن إلى ما لا نهاية، وحفاظاً على استقرار المراكز القانونية للأفراد المترتبة على تلك الأعمال[2].

أما بالنسبة لحساب الميعاد فإن المشرع يأخذ بالأحكام الواردة بقانون المرافعات المدنية والتجارية في حساب المواعيد في القضاء الإداري. وعلى هدي ما سبق فإننا نقسم الدراسة في هذا الفرع على النحو التالي:

الغصن الأول: بدء سريان ميعاد رفع دعوى الإلغاء.

الغصن الثاني: امتداد ميعاد رفع دعوى الإلغاء.

الغصن الأول

بدء سريان ميعاد رفع دعوى الإلغاء[3]

حدد المشرع في المادة ٢٤ من قانون مجلس الدولة ميعاد رفع الدعوى الإدارية إما من تاريخ نشر القرار الإداري المطعون فيه في الجريدة الرسمية أو النشرات المصلحية أو إعلان صاحب الشأن.

وقد أضاف القضاء الإداري وسيلة ثالثة في هذا الصدد هي واقعة العلم اليقيني، أي أنه جعل العلم الفعلي بالقرار مساوياً للعلم المفترض عن طريق النشر أو الإعلان، وتترتب عليه نفس الآثار القانونية التي تنشأ عنهما[4].

---

(١) د. ربيع فتح الباب، المرجع السابق، ص١٥١ ود. عدنان عمرو، مرجع سابق ص٧١ ود. عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري، ١٩٩٦، منشأة المعارف ص٥٢٠.

(٢) وللاطلاع على مبررات الميعاد القصير لدعوى الإلغاء راجع د.صافي أحمد قاسم علي، رسالة دكتوراه، مرجع سابق صـ ٣٠٦ ما وبعدها.

(٣) في فرنسا تبدأ مواعيد الطعن على القرارات من تاريخ إعلان القرار في الشكل الذي رسمه القانون ويختلف بحسب كون القرار فردياً أو غير ذلك انظر:

Chabanol (D);op cit,p.149.

(٤) د. عبد الغني بسيوني، مرجع سابق، ص ٥٢٦.

واعتبرت المحكمة الإدارية العليا أن العلم اليقيني يقوم مقام النشر والإعلان بشرط أن يكون علماً يقينياً لا ظنياً ولا افتراضياً[1]، ويفرق القضاء في مصر بين القرارات التنظيمية واللوائح ويبدأ سريان الميعاد بالنسبة لها من تاريخ النشر، وبين القرارات الإدارية الفردية ويبدأ الميعاد بالنسبة لها من تاريخ الإعلان[2].

ويتضح لنا مما سبق أن هناك ثلاث وسائل لبدء سريان ميعاد رفع دعوى الإلغاء، وهي النشر والتبليغ أو الإعلان والعلم اليقيني. ونقوم بدراسة كل واحدة من الوسائل السابقة على حدة:

أولاً: النشر

ويقصد بالنشر "إحاطة الكافة علماً بالقرار الإداري، ويجب أن يتضمن النشر فحوى القرار وعناصره وأن يشمل ملحقاته، والنشر في صحيفة أو الإذاعة المسموعة أو المرئية أو في ملصقات حائطية أو غير ذلك من مظاهر النشر لا يكفي لكي يبدأ سريان الميعاد، والنشر في الجريدة الرسمية يعتبر قرينة لا تقبل إثبات العكس على العلم، لأنها تتمتع بصفة الدورية ويمكن لكل مواطن الاطلاع عليها وشراؤها، أما النشرات المصلحية فإنها توزع على الجهات الإدارية ولا يمكن شراؤها، ويقع عبء إثبات النشر وزمنه على عاتق الجهة الإدارية التي أصدرت القرار"[3].

ويمكن تعريف النشر بأنه" قيام جهات إدارية بإجراءات محددة تهدف إلى إعلام الكافة بمحتويات قراراتها التي أصدرتها، لكي يكونوا على بينة منها، ومن ثم الالتزام بما ورد فيها[4].

(١) حكمها في ١١/ ١١/ ٢٠٠٦ الطعن رقم ٨٥٠٠ لسنة ٤٦ق ص ١٤٥، غير منشور، شبكة المعلومات القانونية العربية، موقع إلكتروني.
(٢) د.ربيع فتح الباب، مرجع سابق ص١٥٣، وفي نفس المعنى حكم المحكمة الإدارية العليا بتاريخ ١٧/ ٢/ ٢٠٠١ الطعن رقم ٤٠٩٦ لسنة ٤٥ق، مكتب فني٤٦، ج١، ص٣٩٧.
(٣) د. ربيع فتح الباب قضاء الإلغاء مرجع سابق ص١٥٣ وما بعدها. وانظر حكم المحكمة الإدارية العليا بتاريخ ١٧/ ٢/ ٢٠٠١ الطعن رقم ٤٠٩٦ لسنة ٤٥ق مكتب فني ٤٦ ج١ ص ٣٩٧.
(٤) د. فؤاد العطار، القضاء الإداري، دراسة مقارنة لأصول رقابة القضاء على أعمال الإدارة وعمالها، دار النهضة العربية، ١٩٦٨، ص٥٤٩ ومابعدها، د. يوسف شباط، بحث سابق، ص١٨١.

ويبدأ سريان ميعاد رفع الدعوى الإدارية بالنسبة للقرارات التنظيمية أو اللوائح من اليوم التالي لنشرها في الجريدة الرسمية أو في النشرات المصلحية"[1].

ولكي ينتج النشر أثره القانوني يجب أن يتم بالطريق القانوني الذي رسمه له الشارع، وهذا ما أكدته المحكمة الإدارية العليا حيث قضت بأن "قضاء هذه المحكمة على أن الميعاد المحدد للاعتراض أمام اللجنة القضائية للإصلاح الزراعي طبقاً لحكم المادة (٢٦) من اللائحة التنفيذية للقانون رقم ١٧٨ لسنة ١٩٥٢ في شأن الإصلاح الزراعي هو خمسة عشر يوماً من تاريخ نشر قرار الاستيلاء الابتدائي في الجريدة الرسمية ويجب كي ينتج النشر أثره القانوني في هذا الشأن أن يتم بالطريق القانوني الذي رسمه القانون، بأن يكون شاملاً لجميع العناصر التي استلزم القانون ذكرها، والتي يمكن لصاحب الشأن أن يتبين على أساسها مركزه القانوني، فإذا جاء النشر بغير إثبات الإجراءات المنصوص عليها قانوناً أو مفتقراً لبعض هذه العناصر فإنه يفقد إحداث أثره القانوني، ويكون العلم اليقيني الكامل بالقرار قد انتفى، ويظل ميعاد الطعن على هذه القرار مفتوحاً"[2].

واستقر قضاء مجلس الدولة على أن النشر يجري عادة بالنسبة للقرارات التنظيمية العامة أو اللائحية والإعلان بالنسبة للقرارات الفردية[3].

---

(١) د. أنس جعفر، الوسيط في القانون العام، مرجع سابق، ص٣٤٤. د. أحمد رفعت طه، ضوابط الإجراءات والأشكال في القرار الإداري، رسالة دكتوراه، جامعة طنطا، ٢٠٠٠، ص ٥٤، وفي فرنسا تنشر القوانين والمراسيم في الجريدة الرسمية والقرارات التنظيمية يتم نشرها، ولكنها لا تخضع للنشر في الجريدة الرسمية، وإنما حسب الوسيلة المنصوص عليها في القوانين المنظمة لها، أما القرارات الفردية التي تنشر في شكل مراسيم فإن نشرها لا يكفي لعلم صاحب الشأن، بل يجب الالتزام بإعلانها. وخلاصة ذلك أن القرارات التنظيمية يتم نشرها أما القرارات الفردية فيتم إعلانها. راجع:

Laubadère (A)et Venizia(J-C) et Gaudement(Y);op cit ,P. 613.

(٢) المحكمة الإدارية العليا في ٢٠١٠/٣/١٦ الطعن رقم ١٤٦٤٨ لسنة٤٩ق، حكم غير منشور، شبكة المعلومات القانونية العربية، موقع إلكتروني.

(٣) المحكمة الإدارية العليا في ١٩٦٦/١١/٢٧ الطعن رقم ٧٣ لسنة ٨ق، مجموعة أحكام السنة ١٢، ج١، ص ٣٠٠ وحكمها في ٢٠٠٦/١١/١١ الطعن رقم ٨٥٠٠ لسنة ٤٦ق ص ١٤٥ وحكمها في ٢٠٠٦/١٠/١٧ الطعن رقم ١٢٩٧٧ لسنة ٤٩ق، ص ١١١، أحكام غير منشورة، شبكة المعلومات القانونية العربية، موقع إلكتروني.

ثانياً: الإعلان

الإعلان هو" إجراء بمقتضاه تقوم الإدارة بإخبار ذوي الشأن بالقرار الذي اتخذ بشئونهم، والذي تترتب آثاره بالنسبة لهم وحدهم دون غيرهم"(١)، والقاعدة أن الإدارة غير ملزمة باتباع شكل معين للإعلان، فقد يتم الإعلان عن طريق محضر أو عن طريق خطاب بعلم الوصول، والإعلان ضروري بالنسبة للقرارات الفردية، ويبدأ سريان مدة الطعن في القرار الفردي من وقت وصول الإعلان إلى صاحب الشأن لا من وقت إرساله.

وبالتالي يكون الإعلان هو وسيلة العلم بالنسبة للقرارات الفردية عكس القرارات التنظيمة، وأكدت ذلك المحكمة الإدارية العليا حيث قضت بأن "قضاء هذه المحكمة قد استقر على أنه بالرغم من النص على أن يكون النشر كالإعلان وسيلة لإثبات العلم بالقرار المطعون فيه إلا أنه لا يزال من الثابت أن هذه المساواة بين الوسيلتين كاملة إذ لازال الإعلان بالقرار هو الأصل وأما القرار فهو الاستثناء، بحيث لا يكفي النشر حيث يكون الإعلان ممكناً- وأوجب أن يكون الإعلان هو الوسيلة الواجبة بالنسبة للقرارات الفردية بعكس القرارات التنظيمية العامة، كذلك فقد جرى قضاء هذه المحكمة - على أنه يتعين أن يثبت علم صاحب الشأن بالقرار المطعون فيه علماً يقينياً لا ظنياً ولا افتراضياً وأن يكون هذا العلم شاملاً لجميع العناصر التي تطوع له أن يتبين مركزه القانوني بالنسبة للقرار المطعون فيه"(٢).

وعرَّفت المحكمة الإدارية العليا الإعلان بأنه" توجيه القرار إلى صاحب الشأن أو نائبه موضحاً فيه الجهة الصادر منها، وصاحب الاختصاص بإصداره"(٣)، وأكدت في نفس الحكم السابق بأن عبء إثبات النشر أو الإعلان يقع على عاتق الإدارة.

---

(١) د. ربيع فتح الباب، مرجع سابق ص١٦٥٦، ود. رمضان بطيخ، القضاء الإداري، مرجع سابق،ص ٢٠١، يعرف الفقة الفرنسي الإعلان أو التبليغ بأنه خطاب موجه إلى أصحاب الشأن أو أصحاب المصلحة لعلمه به راجع:
Nadine poulet et Gibot et Leclerc Bréal; Droit administratif, 2è éd, 2001.P. 234.

(٢) المحكمة الإدارية العليا في ١/ ٧/ ٢٠٠٦ الطعن رقم ١٠٦٩٨ لسنة٤٧ق، حكم غير منشور، شبكة المعلومات القانونية العربية، موقع إلكتروني.

(٣) حكمها في ٨/ ٢/ ١٩٦٢ مجموعة أحكام لسنة ٨ ص١٩٢ الطعن رقم ٥٨٨ لسنة ٧ ق.

وقضت المحكمة الإدارية العليا بضرورة أن يكون الإعلان شاملاً لجميع عناصر القرار، حيث قررت بأن "الإعلان بالقرارات الفردية يجب أن يقوم على دليل يقيني قاطع بالعلم وهذا العلم يجب أن يكون شاملاً لجميع عناصر القرار التي تمكن صاحب الشأن من تحديد مركزه القانوني بالنسبة للقرار"(١).

ومن نافلة القول أن القرار الصادر في مواجهة شخص معنوي كالشركات والجمعيات يكون الإعلان إلى ممثل هذا الشخص المعنوي أو من ينوب عنه قانوناً، وفي حالة تعلق القرار بشخص ناقص الأهلية أو عديمها فيجب أن يوجه الإعلان إلى الولي أو الوصي أو القيم(٢).

ثالثاً: العلم اليقيني(٣)

إذا كان المشرع قد اكتفى بوسيلتين لسريان الميعاد للطعن على القرارات الإدارية، فإن القضاء قد ابتدع طريقاً ثالثاً للسريان وهو العلم اليقيني، ويقصد به في مجال دعوى الإلغاء علم صاحب الشأن بمضمون القرار علماً يقينياً رغم عدم إعلان أو نشر هذا القرار بالوسائل المحددة قانوناً لهذا الغرض"(٤).

لقد استقر القضاء في مصر على الأخذ بالعلم اليقيني كوسيلة للعلم بالقرار المطعون فيه وتقوم مقام الإعلان والنشر، فإذا كان النشر والإعلان وسيلتين يفترض القانون علم صاحب الشأن بالقرار الذي انصب عليه النشر أو الإعلان، فإذا ثبت العلم اليقيني فإن القصد يكون قد تحقق، وذلك بالنسبة للقرار الفردي، ويجب أن يكون هذا التاريخ معلوماً حتى يبدأ حساب ميعاد سريان رفع الدعوى الإدارية(٥).

---

(١) حكمها في ٢٠/ ١/ ٢٠٠٧ الطعن رقم ٤٩٤٣ لسنة٤٨ق، حكم غير منشور.
(٢) د. عبد الغني بسيوني، مرجع سابق ص٥٢٦.
(٣) تعتبر نظرية العلم اليقيني نظرية قضائية أي من صنع القضاء ولا تستند إلى أية نصوص سواء في فرنسا قبل هجرها أو في مصر أو فلسطين راجع:
Fraisseix(P); vers la fin de la théorie de la connaissance *acquise*,1999, P. 759.
(٤) د. رمضان بطيخ ود. ربيع فتح الباب، مرجع سابق، ص٦١.
(٥) د. ربيع فتح الباب، مرجع سابق ص١٥٩، د. محمد أنس جعفر، الوسيط، مرجع سابق، ص٣٤٧.

ويشترط أن يكون العلم اليقيني الذي يأخذ حكم النشر والإعلان حقيقياً وفعلياً لا ظنياً أو افتراضياً، وأن يكون هذا العلم اليقيني منصباً على كل عناصر القرار الإداري حتى يمكن لصاحب الشأن أن يتبين مركزه القانوني بالنسبة لهذا القرار(1)، وأكدت المحكمة الإدارية العليا أن "العلم اليقيني إذا قام الدليل عليه يغني عن النشر أو الإعلان"(2).

والجدير بالذكر أن العلم اليقيني يثبت بأية واقعة وبالتالي لا يتحدد بوقائع معينة على سبيل الحصر، وتخضع تلك الوقائع لسلطة المحكمة المختصة للتحقق منها، وهذا ما أكدته المحكمة الإدارية العليا في حكم حديث بتاريخ ٢٣/ ١/ ٢٠١٠ حيث قضت بأن "ميعاد الطعن بالإلغاء على القرارات الإدارية الفردية يسري من تاريخ علم أصحاب الشأن بها إما بإعلانهم أو بعلمهم بها علماً يقينياً كاملاً لا ظنياً ولا افتراضياً، وهذا العلم اليقيني الشامل يثبت من أية واقعة أو قرينة تفيد حصوله دون التقيد في ذلك بوسيلة إثبات معينة، وللقضاء التحقق من قيام أو عدم قيام هذه القرينة أو تلك الواقعة وتقدير الأثر الذي يمكن ترتيبه عليها من حيث كفاية العلم أو قصوره حسبما تستبينه المحكمة من أوراق الدعوى وظروف الحال"(3).

---

(١) المحكمة الإدارية العليا الطعن رقم ٦٨ لسنة ١ق جلسة ٢٨/ ١/ ١٩٥٦ مجموعة السنة الأولى ص٤٤٩، وحكمها في ١٩/ ١١/ ٢٠٠٦ الطعن رقم ٢٢٢٣ لسنة ٤٣ق، مكتب في ٤٦، ج١، ص ١٢٩،وحكمها في ١١/ ١١/ ٢٠٠٦ الطعن رقم ٨٥٠٠ لسنة ٤٦ق، ص ١٤٥، وحكمها في ١٧/ ١٠/ ٢٠٠٦ الطعن رقم ١٢٩٧٧ لسنة ٤٩ق، ص ١١١، أحكام غير منشورة، شبكة المعلومات القانونية العربية، موقع إلكتروني.

(٢) حكمها في ١٤/ ٤/ ١٩٦٢ الطعن رقم ٩٥٦، ٩٥٨ لسنة ٥ ق مجموعة السنة السابقة ص٦١٠ وحكمها في ٢٢/ ٦/ ١٩٥٧ الطعن رقم ٥٤٩ لسنة ٣ق مجموعة السنة الثانية ص١٢٩، وحكمها في ١١/ ١١/ ٢٠٠٦، الطعن رقم ٨٥٠٠ لسنة ٤٦ق، ص١٤٥، غير منشور، شبكة المعلومات القانونية العربية، موقع إلكتروني.

(٣) حكمها في ٨/ ١٢/ ١٩٦٢ الطعن رقم ٥٨٨ سنة ٧ق مجموعة أحكام السنة ٨ ص١٩٢، وحكمها في ٢٨/ ١/ ٢٠٠٦ الطعن رقم ١٠٢٤٠ لسنة ٤٧ق، ص ١٠٤، وحكمها في ٨/ ١/ ٢٠٠٦ الطعن رقم ٤٧١٩ لسنة ٤٨ق، ص ١٠٤، وحكمها في ١٦/ ٤/ ٢٠٠٢ الطعن رقم ٤١٨٢ لسنة ٤٥ق، ص٣١، و حكمها في ٢٣/ ١/ ٢٠١٠ الطعن رقم ١٩٠٤١ لسنة٦٢ق، أحكام غير منشورة، شبكة المعلومات القانونية العربية، موقع إلكتروني، حكم غير منشور.

وقضت المحكمة بأنه" إذا لم يثبت أن المدعي قد علم بفحوى القرار المطعون فيه ومحتوياته علماً يقينياً في تاريخ يمكن حساب الميعاد فيه، فلا حجة في الدفع بعدم قبول الدعوى لانقضاء ذلك الميعاد"(١).

واعتبرت المحكمة أن اعتقال الشخص لا يكفي للقول بثبوت علمه يقيناً بقرار الاعتقال، فالعلم يجب أن يكون بمحتويات القرار وفحواه علماً يقينياً نافياً للجهالة يمكن تحديد موقفه إزاءه (٢).

وفي حكم آخر ذهبت المحكمة إلى أن "استطالة الأمد بين صدور القرار محل الطعن وبين تاريخ إقامة دعوى الإلغاء يؤكد العلم بالقرار، إذ على العامل أن ينشط دائماً لمعرفة القرار الصادر في شأن أقرانه العاملين معه في الجهة التي يعمل بها"(٣).

ويعتبر هذا الحكم خروجاً عن المبدأ الذي استقرت عليه المحكمة من وجوب أن يكون العلم اليقيني فعلياً لا ظنياً أو افتراضياً، وفيه تعارض مع الحكم السابق، ونتيجة لذلك قررت المحكمة الإدارية العليا العدول عن العلم باستطالة الأمد بين صدور القرار وبين إقامة الدعوى حيث قضت بأن "استطالة المدة بين صدور القرار محل الطعن وبين سلوك سبيل دعوى الإلغاء ليست دليلاً على العلم اليقيني بالقرار، فقد لا يعلم المدعي بصدور القرار نهائياً بالرغم من فوات مدة طويلة على صدوره"(٤).

---

(١) حكمها في ١٤/ ١٢/ ١٩٥٧، الطعن رقم ١٧٢٩ لسنة ٢ق، مجموعة السنة الثالثة ص٣٣٦ وحكمها في ٢٤/ ٥/ ١٩٥٨ الطعن رقم ٩٤٤ لسنة ٣ق مجموعة السنة الثالثة ص١٢٧٦. وحكمها في ٢٨/ ١/ ٢٠٠١ الطعن رقم٢٣٩٢، لسنة٤٣ق، مكتب فني٤٦، ج١، ص٦٧١.

(٢) وحكمها في ٢٣/ ٣/ ١٩٦٣ الطعن رقم ١٧٢٠ لسنة ٦ق، مجموعة السنة ١٠ ص١٧٩٣.

(٣) حكمها في ٧/ ٤/ ٢٠٠٢الطعن رقم ٣٩٥٨لسنة٤٤ق، ص١٧، غير منشور، شبكة المعلومات القانونية العربية، حكمها في ٣٠/ ٨/ ٢٠٠١ الطعن رقم ٥١١٢ لسنة ٤٤ق، مكتب فني٤٦، ج٣، ص١٧٩٣.

(٤) حكمها في ٨/ ٥/ ٢٠٠٣الطعن رقم١١٢٢٥لسنة٤٦ق، مكتب فني٤٨، ص١٦، وحكمها في ٨/ ٤/ ٢٠٠٦الطعن رقم٢٦٠٦لسنة٤٨ق، ص٤٢، وحكمها في ٥/ ١٢/ ٢٠٠٥الطعن رقم٥١٠لسنة٥٢ق، ص٤٠، أحكام غير منشورة، شبكة المعلومات القانونية العربية، موقع إلكتروني.

وأكدت في حكم آخر بأن دليل توافر هذا العلم يخضع لمحكمة الموضوع، حيث قضت بأنه" ولا وجه للدفع بأن استطالة المدة بين صدور القرار المطعون فيه وبين تاريخ إقامة الدعوى بطلب إلغائه مما يقيم الدليل على علم المطعون ضدها بهذا القرار فهذا القول مردود بما جرى عليه قضاء المحكمة الإدارية العليا - دائرة توحيد المبادئ - من أن هذه الاستطالة لا تكفي وحدها دليلا حاسماً على العلم اليقيني بالقرار وإنما تصلح مع قرائن وأدلة أخرى - بحسب ظروف كل حالة على حدة - دليلاً على توافر هذا العلم، وهو أمر متروك لمحكمة الموضوع تستخلصه من ظروف النزاع المعروض عليها"[1].

---

(١) حكمها في ١٩/١٢/٢٠٠٩ الطعن رقم ١٨١٠ لسنة ٥١ق، وحكمها بتاريخ ٦/٩/٢٠٠٩ الطعن رقم ١٦٤٣ لسنة ٥٣ق، أحكام غير منشورة، شبكة المعلومات القانونية العربية، موقع إلكتروني.

الغصن الثاني

امتداد ميعاد رفع دعوى الإلغاء

ميعاد رفع دعوى الإلغاء ليس ميعاداً جامداً صلباً، بل إنه يرد عليه الامتداد، ويمتد الميعاد وفقاً للقواعد العامة في قانون المرافعات، وعلى هدي ذلك فقد يكون امتداد ميعاد رفع الدعوى الإدارية إما بالوقف أو الانقطاع للميعاد، ويكون الوقف بسبب القوة القاهرة، وقد يكون الوقف بسبب نص في القانون[1]. ويكون الانقطاع بسبب التظلم الإداري، أو طلب الإعفاء من الرسوم القضائية[2]، أو رفع الدعوى أمام محكمة غير مختصة، ونقوم بالحديث عن كل حالة على حدة، وذلك على النحو التالي:

أولاً: وقف الميعاد بسبب القوة القاهرة[3].

يقصد بالقوة القاهرة أو الحادث المفاجئ" ذلك الحادث الذي يستحيل دفعه، ولا يمكن توقعه، وكلاهما سبب أجنبي خارج عن إرادة الشخص ولا يد له فيه، فيشترط فيها عدم إمكان التوقع واستحالة الدفع"[4].

ولقد استقر القضاء في كل من فرنسا ومصر على وقف سريان ميعاد الدعوى الإدارية بسبب القوة القاهرة، ويترتب على ذلك أن الميعاد يتوقف سريانه عند حدوث القوة القاهرة، ولا يعود مرة أخرى لاستكمال مدته إلا بعد زوال الحادث أو حالة القوة القاهرة، ومعنى هذا أن الميعاد إذا صادف قبل بدايته وقوع قوة قاهرة فإنه لا يسري، فإذا كان سارياً ثم حدث أثناء سريانه توقف يبدأ من نقطة التوقف بعد زوال الحالة الاستثنائية، بحيث يصبح في مقدور المدعي البدء أو استكمال إجراءاته[5].

(١) كما جاء في القانون رقم ٧ لسنة ٢٠٠٠ بشأن لجان فض المنازعات.

(٢) راجع د. ربيع فتح الباب، مرجع سابق ص١٩٤، وأيضاً توجد حالات أخرى كرفع الدعوى على غير ذي صفة واعتراض الجهة الإدارية على القرار راجع د. سامي جمال الدين، مرجع سابق ص١٤٨. وسيأتي الحديث عنه لاحقاً.

(٣) يذكر أن مجلس الدولة عقب أحداث ٢٥ يناير ٢٠١١ اعتبر حظر التجول قوة قاهرة وبالتالي وقف سريان المدد القانونية.

(٤) د. عبد الحكم فودة، المرجع السابق ص٩٧، جورج فيدال وبيار دلفولفية - مرجع سابق صـ٥١١.

(٥) د. ربيع فتح الباب، مرجع سابق ص٧٢، ٧٣، د. سامي جمال الدين، الدعاوى الإدارية، مرجع=

وقضت المحكمة الإدارية العليا باعتبار المرض العقلي من الأعذار التي ترقى إلى مرتبة القوة القاهرة في مجال منع العامل من مباشرة دعوى الإلغاء في ميعادها القانوني الأمر الذي يجعل هذا الميعاد موقوفاً بالنسبة له[1]، وقضت المحكمة أيضاً بأن "الاعتقال يرقى إلى القوة القاهرة والتي توقف ميعاد رفع الدعوى"[2].

واعتبرت محكمة النقض أن "تردد الطاعن للعلاج من حالة فقدان التركيز والوعي والغيبوبة غير المستمرة، ليست حالة مرضية تعجزه عن مباشرة شئونه ولا تعد من قبيل القوة القاهرة"[3].

واشترطت محكمة النقض لتوافر القوة القاهرة عدم إمكان توقعها واستحالة دفعها فإذا تخلف أحد الشرطين انتفت عن الحادث صفة القوة القاهرة، حيث قضت بأن "يشترط لاعتبار الحادث قوة قاهرة عدم إمكان توقعه واستحالة دفعه، فإذا تخلف أحد هذين الشرطين انتفت عن الحادث صفة القوة القاهرة، ولا يلزم لاعتباره ممكن التوقع أن يقع وفقاً للمألوف من الأمور، بل يكفي لذلك أن تشير الظروف والملابسات إلى احتمال حصوله، ولا يشترط أن يكون المدين قد علم بهذه الظروف إذا كانت لا تخفى على شخص شديد اليقظة والتبصر، لأن عدم إمكان التوقع اللازم لتوفر القوة القاهرة يجب أن يكون مطلقاً لا نسبياً، فالمعيار في هذه الحالة موضوعي لا ذاتي، لما كان ذلك وكان إشهار إفلاس شركة الطاعنين والمطعون ضده الأول والتحفظ على أموال الشركاء فيها كان مرجعه تعثرها وامتناعها عن سداد ديونها التجارية وهو أمر راجع إليها ومتوقع الحدوث في مثل

=سابق ص١٦٦، د. عبد الحكم فوده، مرجع سابق ص٩٧، ٩٨، د. عبد الغني بسيوني، القضاء الإداري، مرجع سابق ص٥٣٦، ٥٣٧، د. ماجد الحلو، الدعاوى الإدارية، مرجع سابق، ص٩٣، د.رياض عيسى، بحث سابق، صـ ٤٦، ٤٧، وفي نفس المعنى:

Debbasch (CH) et Ricci (J-C); Contentieux administratif, 1999. op cit. p.320.

(١) حكمها في ٣٠/ ١٢/ ١٩٧١الطعن رقم ٣٥٢ لسنة ٢٣ق مجموعة أحكام الخمسة عشر عاماً ص٢٢٧، وحكمها في ٢١/ ١١/ ١٩٨٣ الطعن رقم ٨٧٢ لسنة ٢٦ق، مكتب فني٢٩، ج١، ص ٣٤.

(٢) حكمها في ٢٩/ ٥/ ١٩٨٣ الطعن رقم ٦٩ لسنة ٢٤ق، مجموعة أحكام السنة ٥٨، ج١، ص ٧٧٣، وحكمها في ٢٩/ ١/ ١٩٩٥ الطعن رقم ١٧١٩ لسنة ٤٠ق، مكتب فني ٤٠، ج١، ص ١٠٥٧.

(٣) حكمها في ٢٥/ ٣/ ٢٠٠٤ الطعن رقم ٤٦٨ لسنة ٦٧ق، غير منشور، شبكة المعلومات القانونية العربية، موقع إلكتروني.

هذه الظروف، ومن ثم فلا يمكن اعتبار ذلك من قبيل القوة القاهرة التي لا يمكن توقعها ويستحيل دفعها على نحو ما سلف بيانه"(١).

واعتبرت محكمة النقض أن انفجار إطار السيارة لا يعتبر سبباً أجنبياً ويمكن توقعه وبالتالي لا يعتبر قوة قاهرة تنفي المسئولية، حيث قضت بأن "المسئولية المقررة بالمادة ١٧٨ من القانون المدني- وعلى ما جرى به قضاء هذه المحكمة - تقوم على أساس خطأ مفترض وقوعه من حارس الشيء افتراضاً لا يقبل إثبات العكس وترتفع عنه المسئولية إذا أثبت أن وقوع الضرر كان بسبب أجنبي لا يد له فيه وهذا السبب لا يكون إلا قوة قاهرة أو خطأ المضرور أو خطأ الغير ولا يعتبر الفعل سبباً أجنبياً إلا إذا كان خارجاً عن الشيء فلا يتصل بتكوينه ولا يمكن توقعه أو دفعه أو درء نتائجه ويؤدي مباشرة إلى وقوع الحادث، وأنه وإن كان لمحكمة الموضوع تقدير ما إذا كانت الواقعة المدعى بها تعتبر سبباً أجنبياً ينقضي به الالتزام وتنتفي به المسئولية إلا أن ذلك مشروط بأن تقيم قضاءها على أسباب سائغة تكفي لحمله لما كان ذلك، وكان الحكم المطعون فيه قد اعتبر انفجار إطارالسيارة أداة الحادث سبباً أجنبياً يعفي المطعون ضده الثاني من مسئوليته كمالك للسيارة أداة الحادث في حين أن هذا الانفجار - وعلى ما جرى به قضاء هذه المحكمة - لا يعد خارجاً عن السيارة وتكوينها ويمكن توقعه والتحرز من حدوثه فلا يعتبر من قبيل السبب الأجنبي مما يعيب الحكم بالخطأ في تطبيق القانون ويوجب نقضه فيما قضى به من رفض الدعوى بالنسبة للمطعون ضده الثاني"(٢).

وذهبت المحكمة الإدارية العليا بأن صدور قرار من الحاكم العسكري بضرورة الترخيص بعد البناء يعد من القوة القاهرة، حيث قضت بأن "الأرض المقام عليها البناء ضمن أملاك الري وخارج خط التنظيم ولا تخضع لإجراءات الترخيص المنصوص عليها في القانون رقم ١٠٦/ ١٩٧٦ وتعديلاته، وقد تم التعاقد على هذا الأساس ووفقاً لتلك

(١) حكمها في ٢٧/ ٤/ ٢٠١٠ الطعن رقم ٢٠١٣٣ لسنة ٧٧ق، حكمها في ١٤/ ٤/ ٢٠٠٣ الطعن رقم ١١٠٧ لسنة ٦٤ق، وحكمها في ٢٨/ ١١/ ٢٠٠٢ الطعن رقم ٧٧ لسنة ٧٢ق، أحكام غير منشور، شبكة المعلومات القانونية العربية، موقع إلكتروني.

(٢) حكمها في ١/ ٤/ ٢٠١٠ الطعن رقم ٤٥٠٩ لسنة ٦٧ق، حكم غير منشور، شبكة المعلومات القانونية العربية، موقع إلكتروني.

الظروف، وأن الجمعية الطاعنة بدأت العمل وقطعت فيه شوطاً كبيراً ثم صدر الأمر بالتوقف لحين استخراج التراخيص، وهو ما يؤكد أن ما قامت به تلك الجمعية من إنشاءات قبل استخراج الترخيص يعد أعمالاً مشروعة غير مخالفة للقانون،وأنه إذا كان قد صدر قرار الحاكم العسكري العام بالإلزام باستصدار تصاريح حتى للمباني التي تقام خارج خط التنظيم، فإن هذا يعد سبباً أجنبياً وقوة قاهرة لا يد للمقاول فيه"(١).

ثانياً: وقف الميعاد بسبب اللجوء للجان التوفيق(٢)

وضع المشرع قيداً على قبول دعوى إلغاء القرارات الإدارية(٣)، ويمثل هذا القيد وجوب عرض النزاع على لجان فض المنازعات(٤)، حيث نصت المادة

---

(١) حكمها في ١٩/ ٥/ ٢٠٠٩ الطعن رقم ٢٦٣١٧لسنة ٥١ق، حكم غير منشور، شبكة المعلومات القانونية العربية، موقع إلكتروني.

(٢) بشأن لجان التوفيق في المنازعات تراجع المؤلفات التالية: د. فؤاد محمد النادي، القضاء الإداري، ج ٢، الدعاوى الإدارية، ٢٠٠٧، من ص١٠٠ومابعدها، جابر جاد نصار، التوفيق في بعض منازعات الدولة، دار النهضة العربية، ٢٠٠٢.

(٣) قيد المشرع المصري عن طريق قانون التوفيق في بعض المنازعات التي تكون الوزارات والأشخاص الاعتبارية العامة طرفاً فيها، إقامة الدعوى في المنازعات الإدارية، فأوجب أن يلجأ صاحب الشأن إلى اللجان قبل عرض نزاعه أمام القضاء، واستثنى من ذلك بالإضافة للاستثناء الوارد في المادة الحادية عشرة منه بعض المنازعات، نصت عليها المادة الرابعة منه حيث جاء فيها" عدا المنازعات التي تكون وزارة الدفاع والإنتاج الحربي أو أي أجهزتها طرفاً فيها، وكذلك المنازعات المتعلقة بالحقوق العينية العقارية وتلك التي تفردها القوانين بأنظمة خاصة، أو توجب فضها أو تسويتها أو نظر التظلمات المتعلقة بها، عن طريق لجان قضائية أو إدارية أو يتفق على فضها عن طريق هيئات تحكيم، تتولى اللجان المنصوص عليها في المادة الأولى من هذا القانون التوفيق بين أطراف المنازعات التي تخضع لأحكامه، ويكون اللجوء إلى هذه اللجان بغير رسوم".

والجدير بالذكر أن المحكمة الدستورية العليا المصرية حكمت بعدم قبول الدعوى في طلب الحكم بعدم دستورية المواد(الأولى والثانية والرابعة والحادية عشرة) من قانون٧لسنة٢٠٠٠، راجع حكمها في٩/ ١/ ٢٠٠٥الطعن رقم٣١٦لسنة٢٣ق، الجريدة الرسمية، العدد٣ في ٢٤/ ١/ ٢٠٠٥، ص٣٢.

(٤) المشرع حين أصدر قانون إنشاء لجان للتوفيق في بعض المنازعات التي تنشأ بين الجهات الإدارية وبين العاملين بها أو بينها وبين الأفراد والأشخاص الخاصة، كان ذلك بغرض التخفيف من عبء القضايا وكثرتها أمام جهات القضاء" راجع حكم المحكمة الإدارية العليا في ١٤/ ٤/ ٢٠٠٧الطعن رقم١١٢٣٤لسنة٤٨ق، ص٢٢٠، وحكمها في ١١/ ١١/ ٢٠٠٦ الطعن رقم٩٧٠١لسنة٥١، ص١٢١، أحكام غير منشورة، شبكة المعلومات القانونية العربية، موقع إلكتروني، وذهبت=

١١من القانون رقم٧لسنة٢٠٠٠ [1]بإنشاء لجان التوفيق في بعض المنازعات التي تكون الوزارات والأشخاص الاعتبارية العامة طرفاً فيها على أنه" عدا المسائل التي يختص بها القضاء المستعجل ومنازعات التنفيذ والطلبات الخاصة بالأوامر على العرائض والطلبات الخاصة بأوامر الأداء وطلبات إلغاء القرارات الإدارية المقترنة بطلبات وقف التنفيذ لا تقبل الدعوى التي ترفع ابتداء إلى المحاكم بشأن المنازعات الخاضعة لإحكام هذا القانون إلا بعد تقديم طلب التوفيق إلى اللجنة المختصة، وفوات الميعاد لإصدار التوصية أو الميعاد المقرر لعرضها دون قبول وفقا لحكم المادة السابقة"[2].

فالمشرع بموجب المادة السابقة وضع قيداً شكلياً لقبول دعوى الإلغاء، وهو وجوب اللجوء إلى لجان فض المنازعات قبل إقامة الدعوى[3]، وقرر بأن اللجوء إلى هذه اللجان يؤدي إلى وقف المدد المقررة قانوناً لسقوط تقادم الحقوق أو رفع الدعوى، حيث نصت الفقرة الثانية من المادة العاشرة من القانون السابق على أنه" ويترتب على تقديم طلب التوفيق إلى اللجنة المختصة وقف المدد المقررة قانونا لسقوط وتقادم الحقوق أو لرفع الدعوى بها، وذلك حتى انقضاء المواعيد المبينة بالفقرة السابقة".

= المحكمة في حكم آخر إلى أن "المشرع ارتأى اتخاذ التوفيق وسيلة للتسوية الودية للمنازعات التي تكون الوزارات والهيئات الاعتبارية العامة طرفاً فيها، سواء كانت مدنية أو تجارية أو إدارية إلا ما استثني بنص خاص...، حكمها في ٢٧/ ٣/ ٢٠٠٧الطعن رقم٧٩٥٥لسنة٧٥ق، غير منشور، شبكة المعلومات القانونية العربية، موقع إلكتروني.

(١) الجريدة الرسمية، العدد١٣ مكرر، في٤/ ٤/ ٢٠٠٠.

(٢) الجدير بالذكر أنه صدرت عدة أحكام من المحكمة الدستورية العليا بعدم قبول الدعوى في طلب الحكم بعدم دستورية المادة١١من القانون٧لسنة٢٠٠٠، منها حكمها في ٦/ ٧/ ٢٠٠٨الطعن رقم٢٨٦لسنة٢٤ق، الجريدة الرسمية، العدد٣٠مكرر، في ٢٦/ ٧/ ٢٠٠٨، ص٣٢، وحكمها في ٢٦/ ٨/ ٢٠٠٧الطعن رقم٣٠١لسنة٢٥ق، الجريدة الرسمية، العدد٣٥مكرر(أ) بتاريخ ٣/ ٩/ ٢٠٠٧، ص١٣، كما قضت ذات المحكمة برفض الدعوى في طلب الحكم بعدم دستورية المادة ١١من ذات القانون السابق وذلك لعدم مخالفته نص المادة ٦٨من الدستور، راجع حكمها في ٩/ ٥/ ٢٠٠٤الطعن رقم١١لسنة٢٤ق، الجريدة الرسمية، العدد٢٤ بتاريخ ١٠/ ٦/ ٢٠٠٤، ص٤٨.

(٣) وذهبت محكمة القضاء الإداري إلى أن المشرع رتب جزاء لعدم اللجوء إلى لجان التوفيق هو عدم قبول الدعوى، انظر حكمها في ١٥/ ٩/ ٢٠٠٤الطعن رقم١١١٦٩لسنة٥٦ق، الدائرة الأولى، غير منشور، شبكة المعلومات القانونية العربية، موقع إلكتروني.

وتنظر اللجنة المنازعة المعروضة أمامها وفقاً لأحكام قانون إنشائها، وذلك في اليوم المحدد لذلك، وتنص المادة٧/ ١ منه على أن "يحدد رئيس اللجنة ميعاداً لنظر الطلب يخطر به أعضاؤها، ويكون له تكليف أي من طرفي النزاع، بتقديم ما يراه لازما من الإيضاحات والمستندات قبل الميعاد المحدد لنظر الطلب، ولكل من طرفي النزاع أن يحضر أمام اللجنة بشخصه أو بوكيل عنه لتقديم دفاعه.

وتنظر اللجنة طلب التوفيق دون تقيد بالإجراءات والمواعيد المنصوص عليها في قانون المرافعات المدنية والتجارية إلا ما تعلق منها بالضمانات والمبادئ الأساسية للتقاضي.

ويكون لكل من طرفي النزاع أن يبدي أمام اللجنة ما بدى له من طلبات ودفوع يرى أنها تؤدي إلى صدور التوصية لصالحه، ويجب أن يكون تقديم الطلب إلى اللجنة في المواعيد المقررة للطعن بالإلغاء أمام محاكم مجلس الدولة، إذا كان من القرارات الإدارية النهائية المشار إليها في الفقرة "ب" من المادة ١٢ من قانون مجلس الدولة المصري الحالي، وبعد أن يتم التظلم منه وانتظار المواعيد المقررة للبت فيه".

وتنص المادة١٢/ ب من قانون مجلس الدولة على أن "لا تقبل الطلبات المقدمة رأساً بالطعن في القرارات الإدارية النهائية المنصوص عليها في البنود ثالثا ورابعا وتاسعا من المادة ١٠ وذلك قبل التظلم منها إلى الهيئة الإدارية التي أصدرت القرار أو إلى الهيئات الرئاسية وانتظار المواعيد المقررة للبت في هذا التظلم، وتبين إجراءات التظلم وطريقة الفصل فيه بقرار من رئيس مجلس الدولة".

ويتبين من نص المادة١٠ من قانون مجلس الدولة الحالي أن الطلبات المشار إليها في البنود ثالثاً ورابعاً وتاسعاً والتي يجب التظلم منها هي:

١. الطلبات التي يقدمها ذوو الشأن بالطعن في القرارات الإدارية النهائية الصادرة بالتعيين في الوظائف العامة أو الترقية أو بمنح العلاوات.

٢. الطلبات التي يقدمها الموظفون العموميون بإلغاء القرارات الإدارية الصادرة بإحالتهم إلى المعاش أو الاستيداع أو فصلهم بغير الطريق التأديبي.

٣.الطلبات التي يقدمها الموظفون العموميون بإلغاء القرارات النهائية للسلطات التأديبية.

ويلاحظ أن القرارات الإدارية النهائية سالفة الإشارة، لا يجوز طلب وقف تنفيذها لانتفاء الحكمة من وراء وقف التنفيذ بشأنها، حيث لا يترتب على تنفيذها نتائج يتعذر تداركها فيما لو تم تنفيذها قبل صدور الحكم بإلغائها، ومن أجل ذلك جعل المشرع التظلم من هذه القرارات تظلماً وجوبياً.

فالقرارات السابقة يجب اللجوء بشأنها للجان فض المنازعات في المواعيد المقررة للطعن عليها، بعد انقضاء مواعيد التظلم الوجوبي، و إلا حكمت المحكمة المختصة بمجلس الدولة بعدم قبول الدعوى لرفعها بغير الطريق الذي رسمه القانون.

ويثور التساؤل حول ما إذا أقام أحد الأفراد طعناً على قرار إداري من ضمن القرارات الإدارية واجبة التظلم، وقرنه بطلب وقف تنفيذ، فهل في هذه الحالة لا يلجأ للجان فض المنازعات ولو قرن طلبه بوقف التنفيذ؟

تبنت المحكمة الإدارية العليا الحل الأول وهو إذا ما تم اقتران طلب وقف التنفيذ بطلب الإلغاء، فإن ذلك يكفي لعدم ولوج السبيل الذي نظمه القانون٧لسنة٢٠٠٠[1].

بعد أن يتم بسط وجهة نظر طرفي المنازعة تصدر اللجنة توصيتها في النزاع، ولقد نصت المادة ٩ من القانون٧لسنة٢٠٠٠على أن "تصدر اللجنة توصياتها في المنازعات مع إشارة موجزة لأسبابها تثبت بمحضرها، وذلك في ميعاد لا يجاوز ستين يوماً من تاريخ تقديم طلب التوفيق إليها، وتعرض التوصية خلال سبعة أيام من صدورها على السلطة المختصة والطرف الآخر في النزاع، فإذا اعتمدتها السلطة المختصة وقبلها الطرف الآخر كتابة خلال خمسة عشر يوماً التالية لحصول العرض، قررت اللجنة إثبات ما تم الاتفاق عليه في محضر موقع بين الطرفين ويلحق بمحضرها وتكون له قوة السند التنفيذي ويبلغ إلى السلطة المختصة بالتنفيذ".

(١) حكمها في ٢٠٠٥/٦/١٩ الطعن رقم ٦٢٥٤لسنة٤٩ق، غير منشور، وعكس ذلك المحكمة التأديبية للصحة وملحقاتها في ٢٣/ ٢/ ٢٠٠٣الطعن رقم ١٩٥لسنة٣٥ق، غير منشور.

فالمادة سالفة الذكر نصت على كيفية إصدار التوصية وشكل التوصية في أنها يجب أن تكون مسببة بقدر من الإيجاز، ويكون هذا التسبيب مبيناً بالكتابة في محضرها ويجب أن تصدر التوصية في مدة معينة وهي الستون يوماً من تاريخ تقديم طلب التوفيق، فإذا لم يتم إصدار التوصية خلالها يحق لكل من طرفي النزاع اللجوء إلى المحكمة المختصة(١).

وتنص على ذلك المادة ١٠/ ١ منه، بأنه" إذا لم يقبل أحد طرفي النزاع توصية اللجنة خلال المدة المشار إليها في المادة التاسعة من هذا القانون أو انقضت هذه المدة دون أن يبدي الطرفان أو أحدهما رأيه بالقبول أو الرفض أو لم تصدر اللجنة توصيتها خلال ميعاد الستين يوماً يكون لكل من طرفي النزاع اللجوء إلى المحكمة المختصة".

ثالثاً: انقطاع الميعاد بسبب التظلم الإداري.

حرصاً من المشرع على تقليل الدعاوى أمام القضاء فقد منح الأفراد فرصة التظلم من القرارات الإدارية تخفيفاً عن كاهل الأفراد وأقل كلفة من ولوج القضاء، ولقد نص المشرع في المادة ١٢ فقرة (ب) من قانون مجلس الدولة على أنه" لا تقبل الطلبات المقدمة بالطعن في القرارات الإدارية النهائية المنصوص عليها في البنود ثالثاً ورابعاً وتاسعاً من المادة (١٠) وذلك قبل التظلم إلى الهيئة الإدارية التي أصدرت القرار أو إلى الهيئات الرئاسية، وانتظار المواعيد المقررة للبت في هذا التظلم وتبين إجراءات التظلم وطريقة الفصل فيه بقرار من رئيس مجلس الدولة".

---

(١) وقضت المحكمة الإدارية العليا أن "ميعاد الستين يوماً المقررة في المادة التاسعة من القانون٧لسنة ٢٠٠٠ إنما هو ميعاد تنظيمي في خطاب من المشرع إلى اللجنة، ويكون ميعاد رفع الدعوى طعناً على القرارات الإدارية من تاريخ صدور التوصية من اللجنة بشأن هذه القرارات"، حكمها في ١٤/ ٤/ ٢٠٠٧ سابق الإشارة إليه، في حين قضت محكمة النقض المصرية بأن "المشرع أوجب على اللجنة إصدار توصيتها في المنازعة في ميعاد لا يجاوز ستين يوماً من تاريخ تقديم طلب التوفيق إليها، ورتب المشرع على تقديم طلب التوفيق إلى اللجنة المشكلة في الجهة الإدارية وقف المدد المقررة قانوناً لسقوط وتقادم الحقوق، وتلك المقررة لرفع الدعوى على أن هذا الأثر الواقف لطلب التوفيق ينقضي إما بصدور توصية اللجنة خلال ميعاد الستين يوماً المقررة من تاريخ الطلب وانتهاء الأجل المقرر لقبولها في طرفي النزاع، أو بانقضاء ميعاد الستين يوماً دون أن تصدر اللجنة توصيتها أيهما أقرب" حكمها في ٢٣/ ١٠/ ٢٠٠٤ الطعن رقم٢٨٣٩لسنة٤٩ق، ص١٠٤، غير منشور، شبكة المعلومات القانونية العربية، موقع إلكتروني.

ومن نافلة القول أن الأصل في التظلم أنه اختياري لصاحب الشأن إما أن يقدم عليه أو لا، ولكن المشرع المصري قد أوجب التظلم من بعض القرارات الإدارية قبل رفع الدعوى وماعدا هذه القرارات يكون التظلم اختيارياً لصاحب الشأن(١).

وقد أكدت المحكمة الإدارية العليا أن الأصل في التظلم اختياري، واعتبرت التظلم الوجوبي استثناء، حيث قضت بأن "الأصل أن التظلم اختياري للمتقاضي إن شاء سلك سبيله قبل ولوج ساحات القضاء وإقامة دعواه وإن شاء نحاه جانباً ولجأ مباشرة إلى قاضيه لا يحجبه حاجب ولا يقتضيه إجراء. ومن ثم فإن التظلم الوجوبي لا يتقرر إلا استثناء وحيث يأنس المشرع في ذلك مصلحة عامة توجبه ولذلك فلا يتقرر إلا بنص صريح يستلزمه ويحظر قبول الدعوى قبل تقديمه وتربص مواعيد الفصل فيه من جهة الإدارة. ومن حيث إن قانون مجلس الدولة المار آنفاً ولئن رسم إجراءات وعين مواعيد للطعن بالإلغاء على القرارات الإدارية"(٢).

وتجدر الإشارة أن قرار ترخيص صيدلية يخرج من القرارات الواجبة التظلم قبل رفع الدعوى، وهذا ما أكدته" وحيث إن القرارات الصادرة بالترخيص بفتح صيدلية أو تلك الصادرة بإرجاء البت فى الطلب المقدم لهذا الغرض إنما تخرج عن القرارات التى أوجب المشرع التظلم منها قبل المنازعة فيها قضائيا، فمن ثم يضحى القرار المطعون عليه محل الدعوى المطعون على الحكم الصادر فيها بالطعن الماثل غير واجب التظلم منه قبل إقامة دعـوى إلغائه"(٣).

---

(١) د. سامي جمال الدين، مرجع سابق صـ٢٢٥، د.على حسن عبد المجيد، الغلو في الجزاء، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، ٢٠٠٧، صـ٢٣٨ وما بعدها، راجع أيضاً نص المادة ٢٤من قانون مجلس الدولة والتي تنص على التظلم الاختياري إذ تنص على"...وينقطع سريان هذا الميعاد – بالتظلم إلى الهيئة الإدارية التي أصدرت القرار أو الهيئات الرئاسية، ويجب أن يبت في التظلم قبل مضي ستين يوماً من تاريخ تقديمه، وإذا صدر القرار بالرفض وجب أن يكون مـسبباً، ويعتبر مضي ستين يوماً على تقديم التظلم، دون أن تجيب عنه السلطات المختصة بمثابة رفضه، وكون ميعاد رفع الدعوى بالطعن في القرار الخاص بالتظلم ستين يوماً من تاريخ انقضاء الستين يوماً المذكورة".

(٢) حكمها في ٥/٩/٢٠٠٩ الطعن رقم ١٤٦٦لسنة٥٠ق، حكم غير منشور.

(٣) حكمها في ٢٤/ ١/ ٢٠٠٩ الطعن رقم ٩٤١٥لسنة٤٨ق، حكم غير منشور.

وقد بيّنت المادة ١٢ من قانون مجلس الدولة السابق ذكرها الجهة التي يجب أن يقوم صاحب الحق بتقديم التظلم أمامها، وهي الجهة التي قامت بإصدار القرار أو الجهة الرئاسية لها، وبالتالي لا يجوز تقديم التظلم إلى غير هاتين الجهتين.

أي أنه إذا قدم التظلم إلى جهة غير مختصة، فإنه لا ينتج آثاره المرجوة في قطع الميعاد، إلا أن المحكمة الإدارية العليا قد خففت من حدة هذه القاعدة في أحكامها حيث قضت بأنه" إذا كان الثابت أن المدعي كان يتبع وزارة الداخلية باعتباره من رجال الشرطة، فإنه كان على حق إذ قدم استدعاءه (تظلمه) إلى هذه الوزارة باعتبارها الجهة الرئاسية له دون أن يتخطاها فكان تصرفه متفقاً وما يقتضيه نظام التظلم الرئاسي، وقد كان على وزارة الداخلية بعد ذلك أن تحيل استدعاءه إلى الجهة المختصة (وزارة الخزانة) [1].

كما قضت المحكمة أيضاً بأن "تظلم المدعي من قرار رئيس الجمهورية الصادر بالترقية إلى وزير الصناعة بصفته رئيس الهيئة العامة لتنفيذ مجمع الحديد والصلب يعد صحيحاً، إذ لا صحة للقول بأن المتظلم لم يختصم رئيس الجمهورية ولم يوجه إليه التظلم، لأن قانون الهيئات العامة قد نص على أن رئيس مجلس إدارة الهيئة يمثلها في صلاتها بالغير وأمام القضاء"[2].

بل إن محكمة القضاء الإداري قد ذهبت إلى أبعد من ذلك واعتبرت في حكم حديث لها أن رفع دعوى أمام القضاء الإداري ينطوي على دلالة أقوى في معنى الاستمساك بالحق من مجرد التظلم الإداري، حيث قضت بأنه" جرى قضاء هذه المحكمة أيضا على أن التظلم إلى جهة غير مختصة يقطع ميعاد رفع الدعوى متى كان لهذه الجهة ثمة اتصال بموضوع التظلم، وغني عن البيان أن التجاء صاحب الشأن إلى القضاء الإداري طالباً إلغاء قرار إداري وموجها طلباته في الدعوى إلى جهة لها ثمة اتصال بموضوع المنازعة وإن لم تكن هي

---

(١) حكمها في ٢١/ ٩/ ١٩٦٠ في الطعن رقم ٣١ لسنة ٢ق مجموعة أحكام السنة ٥، ج٣، ص ١٢٣٣.
وفي نفس المعنى حكمها في ٢٦/ ٦/ ١٩٩٣ الطعن رقم ١٣١٦ لسنة ٣٦ق، مكتب فني ٣٨، ج٢، ص١٤٢٢.

(٢) حكمها في ١/ ٥/ ١٩٧٧ في الطعنين ٢٩٤، ٣٧٢ لسنة ٢٢ق، مجموعة أحكام السنة ٢٢، ج١، ص ٦٥.

صاحبة الصفة ينطوي على دلالة أقوى في معنى الاستمساك بالحق من مجرد التظلم الإداري الذي يقطع مواعيد رفع الدعوى وأبلغ في المطالبة بأدائه على نحو من مقتضاه التسليم بأن إقامة الدعوى على غير ذي صفة له ثمة اتصال بموضوع المنازعة يقطع ميعاد رفع دعوى الإلغاء إلى أن يتم الفصل فيها"[1].

ولا يكفي أن يكون التظلم بعد صدور القرار من جهة الإدارة، وإنما لابد أيضاً أن يكون التظلم قبل رفع الدعوى حسب ما نصت عليه الفقرة ب من المادة ١٢من قانون مجلس الدولة المصري السابق الإشارة إليه.

وقد خففت المحكمة الإدارية العليا من حدة هذا حيث قضت بأن "التظلم الوجوبي ليس مقصوداً لذاته كإجراء شكلي، وإنما وضع لتحقيق أغراض معينة، فإذا تعجل صاحب الشأن وأقام دعواه بعد صدوره، ثم تظلم منه إلى الجهة المختصة خلال الميعاد المقرر قانوناً و أتيح بذلك لهذه الجهة فرصة بحث هذا التظلم وإصدار قرارها في شأنه فإن التظلم قد يكون تحققت به الغاية التي تغياها المشرع"[2].

أي أن المحكمة الإدارية العليا قد أجازت رفع الدعوى قبل تقديم التظلم في الحالات الوجوبية، بشرط أن يقوم المدعي بالتظلم خلال المدة المحددة قانوناً، ومعنى هذا أن المحكمة لم تتمسك بضرورة تقديم التظلم قبل رفع الدعوى، وخاصةً أن هناك فرصة من الزمن أمام الجهة الإدارية لدراسة التظلم والبت فيه.

وتجدر الإشارة أن مدة التظلم من تاريخ وصول التظلم فعلاً لجهة الإدارة لا من تاريخ إيداعه بالبريد[3]، كما أكدت المحكمة على حالة المسلك الإيجابي للجهة الإدارية وقررت أن الميعاد لا يبدأ إلا من تاريخ إفصاح جهة الإدارة عن هذا المسلك، حيث قضت

---

(١) حكمها في ١٦/ ٥/ ٢٠٠٩ الطعن رقم ٣٤٧٥٩لسنة ٦٠ق، حكم غير منشور.

(٢) حكمها في ٣١/ ١/ ١٩٨١ الطعن رقم ٥٣٠ لسنة ٢٢ق مجموعة أحكام سنة ٢٦ ص٤٥. وحكمها في ٢٥/ ٥/ ٢٠٠٢ الطعن رقم ٧٣٩١ لسنة ٤٦ق، ص ١٢٧، غير منشور، شبكة المعلومات القانونية العربية، موقع إلكتروني

(٣) المحكمة الإدارية العليا ٢١/ ٣/ ١٩٦٥، الطعن رقم ٦٠٥ لسنة ١٥ق، مجموعة أحكام السنة١٠، ج٢، ص٢٩٠١ وحكمها في ٢٢/ ٢/ ١٩٨٧ الطعن رقم ١٢٦٨ لسنة ٣٠ق، مكتب فني٣٢، ج١، ص٨٧٥.

المحكمة بأنه" في حالة التظلم من القرار المطعون فيه فإن فوات ستين يوماً على تقديم التظلم دون أن تجيب عنه الجهة الإدارية يعد بمثابة رفض له، يجب معه على صاحب الشأن أن يقيم دعواه خلال الستين يوماً التالية، فإذا قامت الجهة الإدارية بالرد على التظلم بعد مضي الستين يوماً فإن الميعاد يحسب أيضاً من تاريخ انتهاء الستين يوماً التالية لتقديم التظلم، وليس لرد الجهة الإدارية من أثر في حساب الميعاد، ولا تخرج من هذه القاعدة إلا في حالة المسلك الإيجابي للجهة الإدارية في الاستجابة للتظلم فلا يبدأ ميعاد رفع الدعوى إلا من تاريخ إفصاح الجهة الإدارية عن مسلكها الإيجابي"[1].

ويتضح من الحكم السابق أن المحكمة قد أكدت على أن ميعاد رفع الدعوى يكون خلال الستين يوما التالية لتقديم التظلم وعدم رد الجهة الإدارية، ولا يؤثر رد الجهة الإدارية بعد الستين يوماً من تقديم التظلم على هذا الحساب إلا في حالة واحدة، وهي حالة المسلك الإيجابي للجهة الإدارية، ولكن هذا الحكم فضفاض حيث إنه لم يبين المدة الزمنية التي يجب أن ينتظرها الأشخاص في حالة المسلك الإيجابي، ومن الممكن أن يكون هناك سوء نية من الجهة الإدارية باتخاذ ذريعة المسلك الإيجابي لإطالة أمد التقاضي أو أي سبب آخر يضر بمصلحة صاحب الشأن، وقضت ذات المحكمة بأنه" لا يكفي القول باتخاذ الإدارة مسلكاً إيجابياً نحو الاستجابة للتظلم أن تكون قد أبدت آراء قانونية لصالح المتظلم، بل يجب أن تكون قد شرعت في تنفيذ هذه الأوامر واتخذت خطوات فعلية نحو الاستجابة لهذه الآراء"[2].

ويترتب على التظلم من القرار الإداري عدة آثار، ولقد نصت المادة ٢٤ من قانون مجلس الدولة على انقطاع سريان ميعاد رفع الدعوى بالتظلم، وأضافت أنه يجب أن يبت في التظلم قبل مضي ستين يوماً من تاريخ تقديمه، وإذا صدر القرار بالرفض وجب أن يكون مسبباً، ويعتبر مضي ستين يوماً على تقديم التظلم دون أن تجيب عنه السلطات المختصة بمثابة رفضه، ويكون ميعاد رفع الدعوى بالطعن في القرار الخاص بالتظلم ستين يوماً من تاريخ انقضاء الستين يوماً المذكورة.

---

(١) حكمها في ١٩/ ٥/ ١٩٨٤ الطعن رقم ٢١٠٩ لسنة ٢ق مجموعة أحكام السنة ٢٩ ص١١٣٨، وحكمها في ٢٨/ ١/ ١٩٩٧ الطعن رقم ٢٦٩٢ لسنة ٣٩ق، مكتب فني٤٢، ج١، ص٤٩٥، وحكمها في ٢٧/ ٤/ ١٩٩١ الطعن رقم ١٦٦٠ لسنة ٣٣ق، مكتب فني٣٦، ج٢، ص١١٠٨.
(٢) حكمها في ٣/ ٨/ ١٩٩٣ الطعن رقم ١٧٣٣ لسنة ٣٦ق، مكتب فني ٣٨، ج٢، ص١٥٨٧.

وبالتالي فإن التظلم يقطع سريان ميعاد رفع الدعوى، وتبدأ مدة طعن جديدة بعد رد الإدارة على المتظلم أو بعد مرور ستين يوماً من عدم رد الإدارة.

وقضت المحكمة الإدارية العليا بأن "قرينة الرفض الضمني لا يعمل بها في مجال انقضاء مرور ميعاد الستين يوماً التالية لتقديم التظلم دون البت فيه، وأنه يتعين على العامل الانتظار حتى تبت لجنة شئون العاملين في التظلم حتى يتمكن من الطعن على هذا التقرير بدعوى الإلغاء"(١).

وذهبت المحكمة في حكم آخر إلى العكس من ذلك واعتبرت الرفض الضمني منتجاً لآثاره حيث قضت أنه" لا عبرة لما أبداه الطاعن من أن الجهة الإدارية أخطرته بتاريخ ١٤/ ١/ ١٩٩٩ برفض تظلمه، لأن هذا الرفض الصريح قد سبقه تحقق الرفض الضمني بحكم القانون لتظلمه على النحو الذي نصت عليه صراحة المادة ٢٤ المشار إليها، وهذا الرفض الضمني باعتباره هو الذي تحقق أولاً بحكم القانون يكون هو المنتج لآثاره، والذي يعول عليه في تحديد ميعاد التقدم بطلب الإلغاء"(٢).

ويتضح لنا من الأحكام السابقة أن اجتهاد المحكمة الإدارية العليا قد اختلف في ميعاد الرفض الضمني للتظلم، فتارة اعتبرت أن مضي الستين يوماً ليست بالميعاد القاطع على رفض التظلم، وقضت بأن يبقي العامل مستقبله الوظيفي لحين البت من لجنة شئون العاملين، وتارة أخرى وبمفهوم المخالفة اعتبرت ميعاد الستين يوماً كافياً لرفع الدعوى باعتبار عدم رد الجهة الإدارية بمثابة رفض ضمني.

ومن جانبنا نؤيد هذا الاتجاه الأخير للمحكمة باعتبار مضي المدة القانونية بمثابة رفض ضمني، وذلك لكي يتمكن العامل من الذهاب للمحكمة لرفع دعواه، أما لو أخذنا بالرأي الأول لظلَّ العامل تحت رحمة الإدارة لحين البت في التظلم دون رقيب من المحكمة عا‌ ذلك، ويعتبر هذا مخالفة صريحة لنص المادة ٢٤ من قانون مجلس الدولة المصري.

---

(١) حكمها في ٣/ ٥/ ١٩٩٧ الطعن رقم ٣٣٧٠ لسنة ٤٢ق، مكتب فني ٤٢، ج٢، ص٩٦١.

(٢) حكمها في ٢٠/ ٢/ ٢٠٠٢ الطعن رقم ٣٤٤٤ لسنة ٤٥ق، ص٤٤، وحكمها في ٩/ ٢/ ٢٠٠٢ الطعن رقم ٢٦٦٢ لسنة ٤٢ق، ج١، ص٨٥، أحكام غير منشورة، شبكة المعلومات القانونية العربية، موقع إلكتروني.

ويذكر أنه بدأت الأصوات ترفع لإلغاء شرط التظلم الوجوبي فيرى البعض أنه" على القاضي الإداري تطبيق فكرة جدوى التظلم، فإذا أقام المدعي دعواه ولم يتظلم من القرار المطعون فيه في حالة وجوبه، وردت الجهة الإدارية على الدعوى بما يفيد رفضها أو عدم قبول طلب المدعي، فليس هناك جدوى للتظلم في هذه الحالة، فقد أفصحت الجهة الإدارية عن اتجاهها إلى عدم الاستجابة لأي طلب للمدعي حتى لو كان من خلال إقامة الدعوى، فهذا أقوى تعبير عن عدم جذوى أي تظلم يقدم للجهة الإدارية"(١).

رابعاً: انقطاع الميعاد بسبب رفع الدعوى إلى محكمة غير مختصة(٢).

يترتب على رفع دعوى الإلغاء خلال المدة المقررة لرفع الدعوى أمام محكمة غير مختصة قطع الميعاد، ويظل هذا الأثر قائماً إلى أن يصدر الحكم بعدم الاختصاص(٣)، ولقد نصت المادة ١١٠ من قانون المرافعات أنه" على المحكمة إذا قضت بعدم اختصاصها أن تأمر بإحالة الدعوى بحالتها إلى المحكمة المختصة، ولو كان عدم الاختصاص متعلقاً بالولاية، ويجوز لها عندئذ أن تحكم بغرامة لا تجاوز ثمانمائة جنيه وتلتزم المحكمة المحال إليها الدعوى بنظرها"(٤).

---

(١) د. محمد ماهر أبو العينين، الموسوعة الشاملة في القضاء الإداري، ك١، نقابة المحامين، ٢٠٠٧، ص٤٦٦، وقد صنف البعض التظلم الوجوبي ضمن مشكلات بطء إجراءات التقاضي أمام القضاء الإداري، د. عبد الناصر حسين، مرجع سابق صـ ٤٦٢ وما بعدها.

(٢) في فرنسا يعتبر مراجعة قضاء غير مختص انقطاعاً لمدة الشهرين لرفع الدعوى ويجب أن يراجع القضاء المختص خلال الشهرين التاليين للقرار القضائي بعدم الاختصاص راجع: جورج فيدال وبيار دلفولفية، مرجع سابق، ص ١٢٣ وانظر أيضاً

Peiser(G);contentieux administratif,op cit.p,156.

ويؤدي انقطاع الميعاد إلى غض النظر كليةً عن المدة التي جرت من الميعاد قبل تحقق سبب الانقطاع، بحيث لا تؤخذ في الاعتبار ولا يُعاد حسابها مع المتبقي من المدة بعد زوال هذا السبب كما هو الحال بالنسبة إلى وقف الميعاد. وإنما يؤدي الانقطاع إلى بداية مدة جديدة قدرها ستون يوماً تبدأ من اليوم التالي لزوال سبب الانقطاع...راجع: د. رأفت فودة، النظام القانوني للميعاد في دعوى الإلغاء، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، ١٩٩٨، ص١٦٦.

(٣) د. يوسف شباط، بحث سابق، ص٢٠٠.

(٤) لقد تم تعديل الغرامة الواردة في المادة عدة مرات آخرها بالقانون رقم ٧٦/ ٢٠٠٧.

وقضت المحكمة الإدارية العليا استناداً على النص السابق بأن "المشرع قد استهدف من إيراد حكم هذا نص "المادة ١١٠ مرافعات "على ما أشارت إليه الأعمال التحضيرية من حسم المنازعات، ووضع حداً لها فلا تتقاذفها أحكام عدم الاختصاص من محكمة لأخرى، فضلاً عما في ذلك من مضيعة الوقت ومجلبة لتناقض أحكامه"[١].

وقد استقرت أحكام مجلس الدولة على اعتبار رفع الدعوى إلى محكمة غير مختصة سبباً لانقطاع ميعاد رفع الدعوى، فإذا كان رفع الدعوى بعد بدء سريان الميعاد فإن الميعاد ينقطع ويبدأ ميعاد جديد من وقت إعلان الحكم بعدم الاختصاص، والمقصود بالحكم هنا الحكم النهائي الذي لا يجوز استئنافه ويبدأ ميعاد جديد من اليوم التالي لإعلان الحكم[٢].

وهذا ما قضت به المحكمة الإدارية العليا بأن "الميعاد ينقطع برفع الدعوى خلاله ولو إلى محكمة غير مختصة، ويظل هذا الأمر قائماً حتى يصدر الحكم بعدم الاختصاص فيجري الميعاد ثانية"[٣]، وفي نفس الحكم السابق أكدت المحكمة أنه يجب ألا تكون الجهة التي رفعت إليها الدعوى لجنة إدارية ذات اختصاص قضائي، بل يجب أن ترفع الدعوى أمام محكمة داخلة في جهة من جهات القضاء.

وبالتالي يستطيع الطاعن الاستفادة من وسيلتين لقطع ميعاد رفع الدعوى الإدارية وهم تقديم تظلم اختياري فتنقطع المدة وتبدأ مدة جديدة من انتهاء مدة الستين يوماً أو من تاريخ تبليغه بقرار رفض التظلم وبعد ذلك يستطيع اللجوء إلى محكمة غير مختصة وتستقطع المدة مرة أخرى وتبدأ له ميعاداً جديداً وهو ستون يوماً من تاريخ تبليغه الحكم بعدم الاختصاص.

---

(١) حكمها في ٢٢/٤/١٩٧٨ الطعن رقم ١٣٩ لسنة ٢٢ق مجموعة أحكام السنة ٢٣، ج١، ص ١٢١.

(٢) د. ربيع فتح الباب، مرجع سابق ص١٩٦.

(٣) حكمها في ١٢/١٢/١٩٨٧ الطعن رقم ٢٦٥٥ لسنة ٣٠ق مكتب فني ٣٣ ج١، ص ٤١٧ وحكمها في ١٨/٧/١٩٨٧ الطعن رقم ٢٢٤٠ لسنة ٣١ق مكتب فني ٣٢، ج٢، ص ١٤٩٦ وحكمها في ١٧/٢/١٩٩٠ الطعن رقم ١٦٧٦ لسنة ٣٢ق، مكتب فني ٣٥، ج١، ص ١٠٧٩.

الفرع الثاني

بيانات وإجراءات قيد الدعوى

حدد المشرع في قانون مجلس الدولة بيانات يجب توافرها في عريضة الدعوى، ورتب آثاراً محددة على عدم توافر تلك البيانات، كما رسم المشرع طريقاً لإجراءات قيد الدعوى، وعلى هدي ما سبق نقسم هذا الفرع إلى غصنين، نخصص الأول للحديث عن بيانات عريضة الدعوى، والغصن الثاني نبين فيه إجراءات قيد الدعوى، وذلك على النحو التالي:

الغصن الأول: بيانات عريضة الدعوى.

الغصن الثاني: إجراءات قيد الدعوى.

الغصن الأول

بيانات عريضة الدعوى

يتم رفع دعوى الإلغاء بإيداع طلب لدى قلم كتَّاب المحكمة المختصة، ويجب أن تشتمل عريضة الدعوى على البيانات الآتية.

أولاً: اسم المدعي ولقبه

ومهنته ووظيفته وموطنه واسم من يمثله ولقبه أو وظيفته وصفته وموطنه، وذلك حسب نص المادة ٢٥ من قانون مجلس الدولة.

أما إذا كان رافع الدعوى شخصاً معنوياً فينبغي أن ترفع باسم ذلك الشخص المعنوي.

ثانياً: اسم المدعى عليه ولقبه

ومهنته أو وظيفته وموطنه، فإن لم يكن موطنه معلوماً فآخر موطن له، وذلك حسب نص المادة ٢٥ من قانون مجلس الدولة، ويجب أن تشتمل الصحيفة على اسم المدعى عليهم مشاراً إليهم بالصفة كأن يذكر بها السيد/ وزير التعليم "بصفته" وعنوان هيئة قضايا الدولة التي تمثله[١].

---

(١) د. عبد الحكم فوده، الخصومة الإدارية، مرجع سابق ص٢٨٧.

ويكفي أن يذكر اسم الجهة فقط إذا تعلق الأمر بإحدى الوزارات أو الهيئات أو شخص اعتباري عام أو خاص، وهذا ما أكدته المحكمة الإدارية العليا حيث قضت بأن "استقر قضاء المحكمة الإدارية العليا على أنه إذا تعلق الأمر بإحدى الوزارات أو الهيئات أو مصلحة من المصالح العامة أو شخص اعتباري عام أو خاص فإنه يكفي وفقاً لحكم الفقرة الأخيرة من المادة ١١٥ من قانون المرافعات في تحديد الصفة أن يذكر اسم الجهة المدعية أو المدعى عليها في صحيفة الدعوى لقبول الدعوى شكلاً، ومن ثم فإن المحكمة وقد ثبت لها تواجد الاتحاد المصري للتجديف واللجنة الأوليمبية المصرية بالصفات التي ثبتت"[١].

ثالثاً: موضوع الدعوى أو مضمون النزاع[٢]

يتعين أن يذكر بالصحيفة وقائع الدعوى ومستنداتها والقرار الإداري المطعون عليه وتاريخ صدوره وملخص لمضمونه ووجه المساس بمصلحة المدعي[٣].

رابعاً: تاريخ التظلم

يجب أن تشتمل صحيفة الدعوى على تاريخ التظلم من القرار، وإن كان مما يجب التظلم منه ونتيجة التظلم[٤].

---

(١) حكمها في ٩/١/٢٠١٠ الطعن رقم ٣٤٩٠٢ لسنة ٥٨ق، حكم غير منشور.
(٢) د. ربيع فتح الباب قضاء الإلغاء مرجع سابق ص٢٠٦.
(٣) د. عبد الحكم فوده، مرجع سابق ص٢٨٧. وانظر نص المادة ٢٥ من قانون مجلس الدولة المصري الحالي، وفي فرنسا تمتاز عريضة الدعوى بأنها سهلة ومبسطة في شكلها، والبيانات التي يجب أن تتوافر فيها، فيكفي في العريضة أن تكون موقعًا عليها من المدعي وموضحًا بها اسم ومحل إقامة الخصوم والمحكمة الموجه إليها، وأن تكون مؤرخة ويرفق بها صورة القرار المطعون عليه والدفوع والوقائع، وأن تكتب باللغة الفرنسية راجع:

Pacteau(B);Contentieux administratif, PUF, 1985, P. 165.

Dupuis (G) et José Guédon;op cit,p.506.

(٤) المادة ٢٥ من قانون مجلس الدولة المصري وهذا أيضاً ما هو معمول به في فرنسا انظر على سبيل المثال:

Hamaoui(E); *Procédure administrative contentieuse*, Paris, 1973, P. 159.

خامساً: عدد كافٍ من صور العريضة والمذكرة وحافظة المستندات.

وذلك حسب نص المادة ٢٥ من قانون مجلس الدولة والتي نصت على أنه" للطالب أن يقدم مع عريضة الدعوى عدداً كافياً من الصور إلى جانب الأصول لعريضة الدعوى والمذكرة، وأن يودع حافظة بالمستندات".

فإذا تعددت القرارات المطعون فيها، فالقاعدة أن يقدم طلب مستقل بكل قرار إداري بعريضة مستقلة، إلا إذا وجدت صلة تجمع بين القرارات المطعون فيها فإن الدعوى يمكن أن ترفع ضد هذه القرارات مجتمعة[١].

ومن الاختلافات الجوهرية في نظرنا بين الإجراءات أمام القضاء الإداري والقضاء العادي هو انعقاد الخصومة فتنعقد الخصومة في المنازعات الإدارية بإيداع الصحيفة وليس بإعلانها، والإعلان ليس ركناً من أركان الخصومة الإدارية أو شرطاً لصحتها.

وقضت بذلك المحكمة الإدارية العليا حيث ذهبت إلى أن "الخصومة الإدارية تنعقد بإيداع صحيفة الطعن سكرتارية المحكمة ثمة استقلال بين إيداع الطعن سكرتارية المحكمة والذي تنعقد به الخصومة، وبين إعلان ذوي الشأن بهذه الصحيفة فهذا إجراء لاحق مستقل"[٢]، بل ذهبت المحكمة إلى أكثر من ذلك وقضت بأن "بطلان إعلان الصحيفة لا يعني بطلان إقامة الدعوى ذاتها، ولا قياس في هذا الشأن على قانون المرافعات المدنية"[٣].

سادساً: توقيع المحامي على العريضة

أوجبت المادة ٢٥ من قانون مجلس الدولة أن تكون عريضة الدعوى موقعة من محامي مقيد بجدول المحامين المقبولين أمام تلك المحكمة.

---

(١) د.ربيع أنور فتح الباب، قضاء الإلغاء، مرجع سابق، ص٢٠.

(٢) حكمها في٣١/ ٣/ ٢٠٠٢ الطعن رقم ٣١٨٧ لسنة ٤٢ق، ج١، ص١٥٧، غير منشور، شبكة المعلومات القانونية العربية، موقع إلكتروني.

(٣) المحكمة الإدارية العليا جلسة ٩/ ٣/ ١٩٥٧ الطعن رقم ١٤٢ لسنة ٢ق، مجموعة أحكام السنة ٢، ج٢، ص٦١٠، وحكمها في ٢٤/ ٤/ ١٩٩٠ الطعن رقم ٩٨٢ لسنة ٣٢ق، مكتب فني٣٥، ج٢، ص ١٦٥.

واعتبرت المحكمة الإدارية العليا أن توقيع المحامي على عريضة الدعوى إجراء جوهري يترتب البطلان على تخلفه، حيث قضت بأن "توقيع المحامي المقبول أمام محكمة القضاء الإداري على صحيفة الدعوى، هو إجراء جوهري أوجب القانون أن يستكمل شكل الصحيفة، وقد رتب المشرع على تخلفه الحكم ببطلانها، وأن التوقيع الذى عناه المشرع هو الذي يعبر عن أن الصحيفة صادرة عن محام ومعدة من قبله، مما لا يتأتى إلا بأن تكون ممهورة بتوقيع المحامي في نهايتها للتحقق من أنها صادرة من محامي الموقع عليها، وأنه أشرف على تحريرها والوثوق من صياغته لها، وبهذا وحده يتحقق الهدف والغاية من التوقيع" [1].

وقضت في حكم آخر بأن "توقيع المحامي على صورة صحيفة الدعوى يتساوى مع التوقيع على أصل الصحيفة [2]، ويمكن تصحيح هذا الإجراء الباطل شريطة أن يكون أمام ذات مرحلة التقاضي" [3]

والحقيقة أن إيداع العريضة يمكن القيام به من أي محامي ولو لم يكن مقبولاً للمرافعة أمام المحكمة المختصة، وذلك لأن عملية الإيداع لا تعدو أن تكون عملاً مادياً لا قانونياً [4]، وقد أكدت ذلك المحكمة الإدارية العليا حيث قضت بأن "إقامة المنازعة الإدارية يكون بإيداع أحد طرفيها عريضتها قلم كتاب المحكمة المختصة" [5].

ويلاحظ أن القانون المصري لم يساير القانون الفرنسي في إعفاء دعوى الإلغاء من شرط تقديمها بواسطة محامي، ولعل ذلك يرجع إلى ضحالة الثقافة القانونية لدى غالبية

---

(١) حكمها في ١٥/ ٣/ ٢٠٠٨ الطعن رقم ٨٠٠٦لسنة٥٠ق، وحكمها في ٤/ ٩/ ١٩٩٧ الطعن رقم ٢٠٣٤ لسنة ٣٩ق، مكتب فني٤٢، ج٢، ص١٤٤٩، ولقد نصت الفقرة الأخيرة من المادة ٥٨من قانون المحاماة المصري على أن "يقع باطلاً كل اجراء بالمخالفة لأحكام هذه المادة".

(٢) حكمها في ٣١/ ٣/ ١٩٨٤ الطعن رقم ١٧٣٢ لسنة ٢٨ق، مكتب فني ٢٩، ج٢، ص٩٢٥.

(٣) د. سيد أحمد محمود، دور المحامي في المنظومة القضائية، دار النهضة العربية، ط١، ص ١٣٤وما بعدها.

(٤) د. أحمد سلامة بدر، إجراءات التقاضي أمام محاكم مجلس الدولة، ٢٠٠٣، ص١٤٩.

(٥) حكمها في ٢/ ٣/ ١٩٦٨ مجموعة أحكام الخمسة عشر عاماً من ١٩٦٥ ١٩٨٠ ص٩٥٩، وفي فرنسا لا يشترط القانون أن تقدم العريضة عن طريق محامي راجع:

Ch.GABOLDE;La procédure des tribunaux administratifs,3è éd,Paris,1981, P. 104.

المتقاضين في مصر، كما لم يتفق معه من ناحية إعفاء هذه الدعوى من الرسوم بسبب ما يمكن أن يؤدي إليه ذلك من تزايد دعاوى الإلغاء على كثرتها وتضخم عددها في مصر(١).

الغصن الثاني

قيد عريضة الدعوى

بعد أن يتم تحرير صحيفة الدعوى وتقديمها إلى قلم كتاب المحكمة مشتملة على كافة البيانات الواجب أن تتضمنها العريضة، يجب أن يقوم المدعي بدفع الرسوم القضائية كاملة عند تقديم الصحيفة إلى قلم كتاب المحكمة المختصة قبل قيد صحيفة الدعوى بجدول المحكمة وإعطائها الرقم المميز لها والخاص بها، ويلاحظ أن سداد الرسوم المقررة على الدعاوى التي ترفع من ذوي الشأن شرط لقيد الدعوى ما لم تكن الدعوى معفية من الرسوم(٢).

ونصت المادة ٩ من مرسوم تعريفة الرسوم والإجراءات المتعلقة بها أمام محكمة القضاء الإداري(٣)على أنه "يعفى من الرسوم كلها أو بعضها من يثبت عجزه عن دفعها، بشرط أن تكون الدعوى محتمله الكسب"، كما أجازت المادة ٢٧من القانون٩٠ لسنة ١٩٤٤ بشأن الرسوم القضائية(٤) أنه" متى زالت حالة العجز فيمكن للمدعى عليه أو

---

(١) د. سليمان الطماوي الوجيز في القضاء الإداري ١٩٧٠، ص٥٦٠.

(٢) انظر قرار رئيس الجمهورية رقم ٥٤٩لسنة١٩٥٩ بشأن الرسوم أمام مجلس الدولة المصري، والمادة٦٥من قانون المرافعات المصري رقم ١٣لسنة١٩٦٨ والمعدل بالقانون رقم ١٨لسنة١٩٩٩م، وفي فرنسا تقدم عريضة الدعوى بالتماس إلى سكرتارية المجلس أو قلم كتّاب المحكمة الإدارية، وعند وصول العريضة إلى قلم كتّاب المحكمة تأخذ رقماً مسلسلاً وتقيد في السجل المعد لذلك موضحاً بها رقم الدعوى واسم المدعي وتاريخ ورودها، ثم ترسل إلى سكرتارية القسم المختص انظر:
Auby et Drago;op cit, P.937.
وقد أعفى المشرع الفرنسي دعوى الإلغاء من دفع الرسوم راجع:
Auby et Drago: op cit,P.99.

(٣) لقد صدر قرار رئيس الجمهورية برقم٢٨٥٩لسنة١٩٦٥م بتعديل أحكام المرسوم الصادر في ١٤/٨/١٩٤٦م ونشر بالجريدة الرسمية العدد٢٠٧ في١٤/٩/ ١٩٦٥م.

(٤) وقد تم تعديل هذا القانون بالقانون رقم ١٢٦لسنة٢٠٠٩ الجريدة الرسمية العدد٢٢ بتاريخ ٣١/٥/ ٢٠٠٩م.

قلم كتَّاب المحكمة المختصة أن يطلب من لجنة الإعفاء من الرسوم إبطال قرار الإعفاء، إذا زالت حالة عجز المعفي من الرسوم أثناء نظر الدعوى أو التنفيذ، كما نصت المادة ١٣ من القانون السابق على أن "عدم أداء الرسوم لا يترتب عليه بطلان الدعوى، وإنما تقوم المحكمة باستبعادها من جدول الجلسة".

الفرع الثالث

ميعاد رد الجهة الإدارية

حدد المشرع المدة التي يجب أن ترد خلاله الجهة الإدارية حيث نصت المادة ٢٦ من قانون مجلس الدولة أنه" على الجهة الإدارية المختصة أن تودع قلم كتَّاب المحكمة خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إعلانها مذكرة بالبيانات والملاحظات المتعلقة بالدعوى مشفوعة بالمستندات والأوراق الخاصة بها.

ويكون للطالب أن يودع قلم كتاب المحكمة مذكرة بالرد مشفوعة بما يكون لديه من مستندات في المهلة التي يحددها له المفوض إذا رأى وجهاً لذلك، فإذا استعمل الطالب حقه في الرد كان للجهة الإدارية أن تودع مذكرة بملاحظاتها على هذا الرد مع المستندات في مدة مماثلة، ويجوز لرئيس المحكمة في أحوال الاستعجال أن يصدر أمراً غير قابل للطعن بتقصير الميعاد المبين في الفقرة الأولى من هذه المادة، ويعلن الأمر إلى ذوي الشأن خلال أربع وعشرين ساعة من تاريخ صدوره وذلك بطريق البريد، ويسري الميعاد المقصر من تاريخ الإعلان، ويقوم قلم كتَّاب المحكمة خلال أربع وعشرين ساعة من انقضاء الميعاد في الفقرة الأولى بإرسال ملف الأوراق إلى هيئة مفوضي الدولة بالمحكمة".

واعتبرت المحكمة الإدارية العليا أن امتناع جهة الإدارة من تقديم ما تحت يدها من مستندات يؤدي إلى التسليم بطلبات المدعي، حيث قضت بأن "اعتبار مجرد امتناع الإدارة عن تقديم ورقة الامتحان أو التراخي فى تقديمها مع ما اقترن به من عدم استعمال المحكمة لكل سلطاتها التي خولها لها القانون في الإلزام بتقديم الدليل بما يكفل إتمامه فاعتبار ذلك تسليماً بدعوى المدعي"[1].

---

(١) حكمها في ٢٤/ ١/ ١٩٨٧ الطعن رقم ٢٣٦٥لسنة٣١ق، مكتب فني ٣٢، ج١، ص٦٨٤.

وأكدت المحكمة على ضرورة تسلسل الإجراءات حسب ما نصت عليه الفقرة السابقة حيث قضت بأن "الدعوى الإدارية لا تصل إلى المحكمة المختصة لنظرها إلا بعد أن تقوم هيئة مفوضي الدولة بتحضيرها وتهيئتها للمرافعة..............وحيث إنه متى ثبت أن المحكمة تصدت لموضوع الدعوى، وفصلت فيه بحكمها المطعون فيه قبل أن تقوم هيئة مفوضي الدولة بتهيئته للمرافعة وتقديم تقريرها فيه، فإن الحكم المطعون فيه يكون قد شابه بطلان جوهري ويتعين لذلك القضاء بتعديله وإلغائه" [1].

وقضت المحكمة بأنه" ليس هناك إلزام على المحكمة أن تعيد الدعوى إلى هيئة المفوضين لاستكمال بعض الجوانب بعد أن اتصلت المحكمة بنظر الدعوى، على أساس تسلسل الإجراءات التي أشارت إليها مواد القانون تسلسلاً سليماً"[2].

الفرع الرابع

تحضير الدعوى وتسوية النزاع

تمهيد وتقسيم:

أسند المشرع لهيئة مفوضي الدولة عدة مهام من أهمها تحضير الدعوى وتسوية النزاع، وعلى هدي ما سبق نقسم هذا الفرع إلى غصنين، نخصص الأول لمهمة تحضير الدعوى، بينما نبين في الغصن الثاني مهمة تسوية النزاع، وذلك على النحو التالي:

الغصن الأول: تحضير الدعوى.

الغصن الثاني: تسوية النزاع.

(١) حكمها في ١/ ٢/ ١٩٧٥، الطعن رقم ٥٧٥ لسنة ١٦ق، مكتب فني ٢٠، ج١، ص٨١.
(٢) حكمها في ٢٣/ ١/ ١٩٩٣ الطعن رقم ٧٦١ لسنة ٣٧ ق مجموعة أحكام السنة ٣٨،ج١، ص ٥٨٤، وحكمها في ١٦/ ١٢/ ٢٠٠٦ الطعن رقم١٨٩٧١لسنة٥٢، مكتب فني٥٢، ج١، ص٢١٣.

الغصن الأول

تحضير الدعوى

عهد المشرع إلى هيئة مفوضي الدولة مهمة تحضير الدعوى، ولقد نصت المادة ٢٧ من قانون مجلس الدولة على أن "تتولى هيئة مفوضي الدولة تحضير الدعوى وتهيئتها للمرافعة، ولمفوض الدولة في سبيل تهيئة الدعوى الاتصال بالجهات الحكومية ذات الشأن للحصول على ما يكون لازماً من بيانات وأوراق وأن يأمر باستدعاء ذوي الشأن لسؤالهم عن الوقائع التي يرى لزوم تحقيقها، أو بدخول شخص ثالث في الدعوى أو بتكليف ذوي الشأن بتقديم مذكرات أو مستندات تكميلية وغير ذلك من إجراءات التحقيق في الأجل الذي يحدده لذلك، ولا يجوز في سبيل تهيئة الدعوى تكرار التأجيل لسبب واحد، ومع ذلك يجوز للمفوض إذا رأى منح أجل جديد أن يحكم على طالب التأجيل بغرامة لا تجاوز عشرة جنيهات يجوز منحها للطرف الآخر.

ويودع المفوض - بعد إتمام تهيئة الدعوى - تقريراً يحدد فيه الوقائع والمسائل القانونية التي يثيرها النزاع ويبدي رأيه مسبباً، ويجوز لذوي الشأن أن يطلعوا على تقرير المفوض بقلم كتَّاب المحكمة، ولهم أن يطلبوا صورة منه على نفقتهم ويفصل المفوض في طلبات الإعفاء من الرسوم".

وأكدت المادة السابقة إحدى السمات الهامة للخصومة الإدارية وهي الطبيعة الاستيفائية لها، وذلك بقيام مفوض الدولة بتمحيص الأسانيد والأدلة وتكملة ما نقص منها عن طريقه، و أكدت على سمة السرعة بعدم تكرار التأجيل لنفس السبب ومعاقبة من يفعل ذلك بالغرامة.

وعرَّفت المحكمة الإدارية العليا الدور الذي تقوم به هيئة المفوضين بأنه" مهمة قضائية في طبيعتها تقوم على حكمة تشريعية كشفت عنها المذكرة الإيضاحية للقانون تستهدف أساساً تجريد المنازعات الإدارية من لدد الخصومات الفردية، باعتبار أن الإدارة خصم شريف لا يبغي إلا معاملة الناس جميعاً طبقاً للقانون على حد سواء، ومعاونة القضاء الإداري من ناحيتين

إحداهما أن يرفع عن عاتقه عبء تحضير القضايا وتهيئتها للمرافعة حتى يتفرغ للفصل فيها، والأخرى تقديم معاونة فنية ممتازة تساعد على تمحيص القضايا تمحيصاً يضيء ما أظلم من جوانبها، ويجلو ما غمض من وقائعها برأي تتمثل فيه الحيدة لصالح القانون وحده، وبهذه المثابة فإن تلك المهمة وهذه هي طبيعتها لا تجعل من الهيئة طرفاً ذا مصلحة شخصية في المنازعة وتملك بهذه الصفة التصرف في مصيرها أو في الحقوق المتنازع عليها"(١).

والجدير بالذكر أن إحالة الدعوى إلى هيئة المفوضين لا يعني قضاء محكمة القضاء الإداري باختصاصها، وهذا ما قررته المحكمة الدستورية العليا في حكم حديث لها بتاريخ ٣/ ١/ ٢٠١٠، حيث قضت بأن "المقرر وفقاً لحكم المادتين (٢٧)، (٢٩) من قانون مجلس الدولة الصادر بالقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ أن المنازعة الإدارية لا تعتبر مطروحة للفصل فيها على جهة القضاء الإداري إلا بعد أن تتولى هيئة مفوضي الدولة تحضيرها وتهيئتها للمرافعة، وإعداد تقرير بالرأي القانوني مسبباً فيها، يقدم لرئيس المحكمة لتعيين تاريخ الجلسة التي ينظر فيها، بما مفاده أن إحالة المنازعة إلى هيئة مفوضي الدولة لتحضيرها، لا ينطوي على قضاء من محكمة القضاء الإداري باختصاصها، أو مضيها في نظر النزاع المطروح عليها بما يفيد عدم تخليها عنها"(٢).

كما قضت المحكمة الإدارية العليا بأن هيئة المفوضين أمينة على المنازعة الإدارية، وعامل أساسي في تحضيرها ويبطل الحكم الموضوعي إذا لم تبدِ في الدعوى رأيها"(٣)، كما

---

(١) حكمها في ١٨/ ١/ ١٩٥٨ الطعن رقم ١٥٣٣ لسنة ٢ ق، مجموعة أحكام لسنة ٣،ج١، ص ٥٧٦.

(٢) حكمها في ٣/ ١/ ٢٠١٠ الطعن رقم ١٨ لسنة ٣٠ق، حكم غير منشور.

(٣) حكمها في ٢٦/ ٦/ ١٩٧٦ الطعن رقم ٦٧٧ لسنة ١٩ مجموعة أحكام لسنة ٢١ ج١ ص ٢٠. وحكمها في ٢٤/ ٥/ ١٩٩٨ الطعن رقم ١٧٢٨ لسنة ٤٠ق مجموعة أحكام السنة ٤٣ق، ج١، ص١٢٧٩ وحكمها في ٢٨/ ١٢/ ١٩٩٦ الطعن رقم ٥٤١ لسنة ٣٦ق، مجموعة أحكام السنة ٤٢ق ج١ ص ٣٤٣، حكمها في ٢٤/ ٥/ ١٩٩٨، الطعن رقم١٧٢٨ لسنة ٤٠ق، مكتب فني٤٣،ج٢،ص١٢٧٩، وحكمها في ١٠/ ٦/ ٢٠٠٦الطعن رقم٧٤٧١لسنة٤٥ق، ص١٨٩، غير منشور، شبكة المعلومات القانونية العربية، موقع إلكتروني، كما ذهبت المحكمة الإدارية العليا إلى أنه" ليس هناك ما يلزم محكمة القضاء الإداري بإعادة إخطار الخصوم بإيداع تقرير هيئة مفوضي الدولة في الدعوى مادامت المحكمة لم تقطع صلتها بها بعد إحالتها لهيئة مفوضي الدولة" حكمها في ٣/ ٣/ ٢٠٠٧الطعن رقم٤٠٣٩لسنة٣٧، مكتب فني٥٢، ج١، ص٤٢٣.

أكدت المحكمة أن "الإلزام بالإحالة لهيئة المفوضين في المرة الأولى ولا إلزام على المحكمة أن تستطلع رأي هيئة المفوضين مرة أخرى إذا قدمت أوراقاً جديدة"(1).

ويتضح مما سبق أن هيئة مفوضي الدولة هي التي تتصل بأطراف النزاع وتقوم بتحضير الدعوى لتهيئتها للفصل فيها من قبل المحكمة، كما رتبت المحكمة البطلان في حالة عدم إبداء الهيئة رأيها في الدعوى.

الغصن الثاني

تسوية النزاع

أعطى المشرع لمفوض الدولة صلاحية تسوية النزاع، حيث نصت المادة ٢٨ من قانون مجلس الدولة على أنه" لمفوض الدولة أن يعرض على الطرفين تسوية النزاع على أساس المبادئ القانونية التي ثبت عليها قضاء المحكمة الإدارية العليا في خلال أجل يحدده، فإن تمت التسوية أثبتت في محضر يوقع من الخصوم أو وكلائهم، وتكون للمحضر في هذه الحالة قوة السند التنفيذي، وتعطى صورته وفقاً للقواعد المقررة لإعطاء صور الأحكام، وتستبعد القضية من الجدول لانتهاء النزاع فيها، وإن لم تتم التسوية جاز للمحكمة عند الفصل في الدعوى أن تحكم على المعترض على التسوية بغرامة لا تجاوز عشرين جنيها ويجوز منحها للطرف الآخر".

وأكدت المادة السابقة أيضاً على أن الدعوى الإدارية تخرج من لدد الخصوم ولا يجوز لهم إطالة الإجراءات والمماطلة كما في الدعوى المدنية، وبالتالي جاز للمحكمة الحكم بالغرامة على المعترض على التسوية وأجازت منحها للطرف الآخر.

ونصت المادة ٢٩ من قانون مجلس الدولة على أن تقوم هيئة مفوضي الدولة خلال ثلاثة أيام من تاريخ إيداع التقرير المشار إليه في المادة ٢٧ بعرض ملف الأوراق على رئيس المحكمة لتعيين تاريخ الجلسة التي تنظر فيها الدعوى.

---

(1) حكمها في ٢٤/١١/١٩٧٣ الطعن رقم ٦٨٨ لسنة ١٤ مجموعة أحكام السنة ١٩، ج١، ص٢٠، وحكمها في ٢٨/١٢/١٩٩٩ الطعن رقم ٤٤٢٧ لسنة ٤٢ق مجموعة أحكام السنة ٤٥، ص ٣٤٧.

والجدير بالذكر أن ميعاد الثلاثة أيام ميعاد تنظيمي، لا يؤدي إلى بطلان إجراءات الدعوى أو الحكم الصادر فيها لأن الغرض منه حث هيئة المفوضين على تقديم الملف لتحديد جلسة نظر الموضوع [1].

ويتم توزيع القضية على دوائر المحكمة بمراعاة نوعها طبقاً للنظام الذي تبينه اللائحة الداخلية للمجلس ويبلغ قلم كتاب المحكمة تاريخ الجلسة إلى ذوي الشأن، ويكون ميعاد الحضور ثمانية أيام على الأقل ويجوز في حالة الضرورة تقصيره إلى ثلاثة أيام[2].

وقضت المحكمة الإدارية العليا بأن " الحكمة من نص المادة ٣٠ من قانون مجلس الدولة هي تمكين ذوي الشأن بعد تمام تحضير الدعوى وتهيئتها للمرافعة..... الإدلاء بما لديهم من إيضاحات وتقديم ما قد يعن من بيانات وأوراق لاستيفاء الدعوى واستكمال عناصر الدفاع فيها"[3].

الفرع الخامس

التدخل في الدعوى

تمهيد وتقسيم:

يمكن التدخل من الغير في الدعوى أثناء نظرها، وقد يكون التدخل اختيارياً أو إجبارياً نتيجة اختصام الغير، ونقسم هذا الفرع إلى غصنين، نخصص الأول للحديث عن التدخل الاختياري، نعقبه بالحديث عن التدخل الاجباري في الغصن الثاني، وذلك على النحو التالي:

الغصن الأول: التدخل الاختياري.

الغصن الثاني: التدخل الاجباري.

---

(١) د. عبد الحكم فودة، الخصومة الإدارية، مرجع سابق ص٣٠٦.

(٢) المادة ٣٠ من قانون مجلس الدولة.

(٣) حكمها في ١٤/ ٣/ ١٩٩٢ الطعن رقم ٣٣٧٩ لسنة ٣٤ق، مكتب فني ٤٧، ج٢، ص ١٠٣٩، وحكمها في ٢١/ ٤/ ١٩٩٦، الطعن رقم ٢٠٥٨ لسنة ٣٦ق، مكتب فني ٤١، ج٢، ص١٠٦٣.

الغصن الأول

التدخل الاختياري[1]

التدخل الاختياري يتفرع إلى فرعين، الفرع الأول هو التدخل الانضمامي ويقصد المتدخل هنا إلى الحفاظ على حقوقه عن طريق الانضمام إلى أحد الأطراف.

أما الفرع الثاني في التدخل الاختياري فهو التدخل الاختصامي" الهجومي" فإن المتدخل يرى حقاً لنفسه ويطلب الحكم له به دون غيره[2].

وقد بينت محكمة القضاء الإداري في حكم حديث لها بتاريخ ١٣/ ١/ ٢٠١٠ أنواع التدخل والشروط الواجب توافرها لقبوله وطريقة التدخل، حيث قضت بأن "التدخل نوعان: تدخل انضمامي ويقصد به المتدخل المحافظة على حقوقه عن طريق مساعدة أحد طرفي الخصومة في الدفاع عن حقوقه، وتدخل هجومي أو خصامي يبغي منه المتدخل الدفاع عن مصلحته الخاصة ضد طرفي الدعوى، ويشترط لقبول التدخل بنوعيه شرطان: الأول أن تكون لطالب التدخل مصلحة في التدخل، ويتسع شرط المصلحة لكل دعوى إلغاء يكون رافعها في حالة قانونية خاصة بالنسبة للقرار المطعون فيه من شأنها أن تجعل هذا القرار مؤثراً في مصلحة جدية له، بحسبان أن هذه الدعوى تتصل بقواعد واعتبارات المشروعية والنظام العام، والثاني أن يكون هناك ارتباط بينه وبين الدعوى الأصلية، ويتحقق الارتباط بوجود صلة تجعل من حسن سير العدالة نظرهما معاً لتحقيقهما والفصل فيهما بحكم واحد تلافياً لاحتمال صدور أحكام متناقضة أو يصعب التوفيق بينها، ويتعين أن يتم التدخل بإحدى وسيلتين:الأولى بالإجراءات المعتادة لرفع الدعوى قبل يوم الجلسة، والثانية بطلبه

---

(١) د. سيد أحمد محمود، التقاضي بقضية وبدون قضية، مرجع سابق، ص٣١٠وما بعدها.

(٢) د. ربيع فتح الباب، قضاء الإلغاء، مرجع سابق، ص ٢١٦، د. عبد الغني بسيوني، مرجع سابق، ص ٦٨٨ وما بعدها، وأيضاً انظر حكم المحكمة الإدارية العليا بتاريخ ١٧/ ٣/ ٢٠٠٢ الطعن رقم ٥٢٤ لسنة ٤٢ ق، ص ١٣٩، غير منشور، شبكة المعلومات القانونية العربية، موقع إلكتروني، وينظم هذا التدخل في فرنسا المادة ٦٣٢ من قانون العدالة الإدارية، والمصلحة في التدخل في دعوى الإلغاء تختلف عن المصلحة في المنازعات الأخرى ففي الأولى لا يتشدد القضاء في البحث في المتدخل ضد قرار جهة الإدارة إذ عادةً ما يتدخل في مثل هذه المنازعات النقابات والمؤسسات... إلخ راجع:
Darcy (G) et pailler (M); op cit, p.153.

شفاهة في الجلسة بحضور الخصم، ولا يقبل التدخل بعد إقفال باب المرافعة، فإذا كان أحد الأطراف غائباً فالتدخل لا يكون إلا بالإجراءات المعتادة لرفع الدعوى، ومخالفة ذلك يرتب البطلان وهو بطلان متعلق بالنظام العام لارتباطه بأسس التقاضي، وتقضي المحكمة بهذا البطلان من تلقاء نفسها، ولكل ذي مصلحة التمسك به، ولا يصحح البطلان لمجرد حضور الخصم الذي كان غائباً في جلسات تالية"[1].

والجدير بالذكر أن مصير المتدخل الانضمامي مرتبط بمصير الخصم الأصلي، على عكس المتدخل الهجومي أو الاختصامي، وهذا ما أكدته المحكمة الإدارية العليا حيث قضت بأن "مصير المتدخل انضماميًا يرتبط بمصير الخصم الأصلي المنضم إليه في الدعوى الأصلية أثر ذلك إذا قضي بعدم اختصاص المحكمة بنظر الدعوى الأصلية أو بعدم قبولها انقضى هذا التدخل، وللمحكمة أن تكيف طلبات المتدخل تكييفاً صحيحاً، فإذا تبين أن له مركزاً قانونياً خاصاً خلافاً لمركز المدعي من شأنه أن يجعل القرار المطعون فيه مؤثراً تأثيراً مباشراً في مصلحة شخصية له تعين تكييف تدخله على أنه تدخل اختصامي، وليس تدخلاً انضمامياً أثر ذلك لا ينقضي التدخل الاختصامي تبعاً للحكم بعدم قبول الدعوى الأصلية لانتفاء شرط المصلحة بالنسبة للمدعي الأصلي"[2]. وقضت المحكمة أيضاً بأن "نطاق التدخل الانضمامي يتحدد بتأييد طلبات من يريد المتدخل الانضمام إليه من طرفي الخصومة، فلا يترتب على قبول المحكمة لهذا التدخل أن يطرح عليها طلباً خاصاً بالمتدخل لتفصل فيه بل يظل عملها مقصوراً على الفصل في الموضوع الأصلي"[3].

---

(١) حكمها في ١٣/ ١/ ٢٠١٠ الطعن رقم ١٢١٤٩ لسنة ٦٤ق، وحكمها في ٢١/ ٢/ ٢٠٠٩ الطعن رقم ٣٦٩٥١ لسنة ٦٠ق، أحكام غير منشورة.

(٢) حكمها في ٩/ ١١/ ١٩٨٥ الطعن رقم ١٧٦٩ لسنة ٢٩ق مجموعة أحكام لسنة ٣١، ج١، ص ١٣١، وحكمها في ٢٥/ ١٢/ ٢٠٠٣، الطعن رقم ١٠٢٦٧ لسنة ٤٧ق، مكتب فني ٤٩، ص٢١٥، وتأخذ محاكم مجلس الدولة في مصر بأحكام قانون المرافعات بالنسبة للتدخل إلى أن يصدر قانون مرافعات إدارية.

(٣) حكمها في ٢/ ٤/ ٢٠٠٧ الطعن رقم ٢١٩٥٥ لسنة ٥٢ق، مكتب فني ٥٢، ج١، ص٥٥٧.

الغصن الثاني

التدخل الإجباري

التدخل الإجباري أو اختصام الغير يكون بطلب عارض أثناء تسيير الخصومة، ويترتب عليه إدخال شخص خارج عن الخصومة، وذلك بقصد الحكم عليه بطلبات معينة أو إلزامه بتقديم ورقة تحت يده تكون مؤثرة في الدعوى الأصلية، ويحدث ذلك إما عن طريق هيئة مفوضي الدولة التي لها أن تختصم شخصاً ثالثاً في الدعوى[1] أو بواسطة المحكمة ذاتها أو عن طريق الخصوم الأصليين في الدعوى[2].

الفرع السادس

الفصل في الدعوى

تمهيد وتقسيم:

أعطى المشرع لرئيس المحكمة صلاحيات محددة لإدارة الدعوى الإدارية، تمكنه من إحكام السيطرة على مجرياتها وذلك على خلاف الدعوى المدنية، وقد أوجب القانون أيضاً أن يكون الحكم علنياً، وعلى هدي ما سبق نقسم هذا الفرع إلى غصنين، الأول نبين فيه نظر الدعوى، أما الغصن الآخر فنخصصه للحديث عن الحكم في الدعوى، وذلك على النحو التالي:

الغصن الأول: نظر الدعوى.

الغصن الثاني: الحكم في الدعوى.

(١) المادة ٢٧ من قانون مجلس الدولة.

(٢) د. عبد الغني بسيوني، القضاء الإداري، مرجع سابق ص٦٨٩، وفي نفس المعنى:
Darcy (G) et paillet (m);op cit,p. 154.

الغصن الأول

نظر الدعوى

عهد المشرع لرئيس المحكمة صلاحيات أثناء نظر الدعوى، ولقد نصت المادة ٣١ من قانون مجلس الدولة المصري على أنه" لرئيس المحكمة أن يطلب إلى ذوي الشأن أو إلى المفوض ما يراه لازماً من إيضاحات، ولا تقبل المحكمة أي دفع أو طلب أو أوراق مما كان يلزم تقديمه قبل إحالة القضية إلى الجلسة إلا إذا ثبت لها أن أسباب ذلك الدفع أو الطلب أو تقديم تلك الورقة طرأت بعد الإحالة، أو كان الطالب يجهلها عند الإحالة، ومع ذلك إذا رأت المحكمة تحقيقاً للعدالة قبول دفع أو طلب ورقة جديدة جاز لها ذلك، مع جواز الحكم على الطرف الذي وقع منه الإهمال بغرامة لا تجاوز عشرين جنيها يجوز منحها للطرف الآخر، على أن الدفوع والأسباب المتعلقة بالنظام العام يجوز إبداؤها في أي وقت كما يجوز للمحكمة أن تقضي بها من تلقاء نفسها ".

وقد أوضحت المادة السابقة الطبيعة التوجيهية للقاضي الإداري فهو الذي يقوم بتوجيه الخصومة الإدارية بخلاف الخصومة المدنية التي يقوم بتوجيهها الخصوم، ويتضح أيضاً الحزم والشدة في حالة الإهمال في تقديم الطلبات أو المستندات والحكم بالغرامة، وهذا كله يؤكد الطبيعة الخاصة للخصومة الإدارية والتي تختلف في أغلب جوانبها عن الخصومة المدنية، وظلت المادة محافظة على القاعدة العامة والمتعلقة بالدفوع والأسباب التي تتعلق بالنظام العام فيجوز إبداؤها في أي وقت.

وهذا يعني أن الخصومة الإدارية هي ملك للقاضي الإداري وليس للأفراد وهذا ماقررته محكمة القضاء الإداري حيث قضت بأن "الدعوى القائمة على روابط القانون العام يملكها القاضي، فهو الذي يوجهها ويكلف الخصوم بما يراه لازماً لاستيفاء تحضيرها وتحقيقها وتهيئتها للفصل فيها، تحقيقا لاستقرار حكم القانون في علاقات الأفراد مع الهيئات العامة، وتأكيدا للصالح العام. وحيث إنه بالبناء على ما تقدم فقد استقر قضاء المحكمة الإدارية العليا على أن محاكم مجلس الدولة لا تخضع لسيادة قانون"[1].

(١) حكمها في ٢٠/ ٦/ ٢٠٠٩ الطعن رقم ٢٣١٣لسنة٦١ق، وحكمها في ١٦/ ٥/ ٢٠٠٩ الطعن رقم ٣٤٧٥٩لسنة٦٠ق، أحكام غير منشورة.

ونصت المادة ٣٢ من قانون مجلس الدولة المصري على ما يلي " إذا رأت المحكمة ضرورة إجراء تحقيق باشرته بنفسها في الجلسة أو قام به من تندبه لذلك من أعضائها أو من المفوضين".

ويلاحظ أن المشرع قد أعطى سلطة التحقيق إما للمحكمة نفسها أو لأحد المفوضين علاوة على أعضاء المحكمة.

الغصن الثاني

الحكم في الدعوى

أوجب المشرع أن يصدر الحكم في جلسة علنية، ولقد نصت المادة ٣٣ من قانون مجلس الدولة على أن "يصدر الحكم في الدعوى في جلسة علنية".

وبالاطلاع على النص السابق نجد أن المشرع لم يلزم المحكمة بتسبيب الحكم الصادر منها، وإننا نرى ضرورة تسبيب الأحكام القضائية بصفتها عنوان العدالة، وبالتالي نرى تعديل هذا النص بضرورة إضافة فقرة توجب تسبيب الحكم الصادر من المحكمة لبيان قناعة المحكمة والمعطيات التي بنت عليها حكمها.

والجدير بالذكر أن القاضي الإداري تقتصر سلطته في دعوى الإلغاء إما الحكم بالإلغاء أو رفض الدعوى، ولا يستطيع أن يقضي بغير ذلك كتعديل القرار الإداري، وقد أوضحت المحكمة الإدارية العليا ذلك حيث قضت بأن سلطة المحكمة تقتصر على إلغاء القرارات الإدارية دون تعديلها، ولأنها لا تملك الحلول محل الإدارة في إصدار قرار الترقية وإلزامها باتخاذ إجراء يقتضيه مثل هذا القرار[1].

---

(١) حكمها في ٢٨/ ٦/ ١٩٦٤ الطعن رقم ١٤٣٧ لسنة ٧ق مجموعة أحكام السنة ٩، ج٣، ص ١٣٤٧.
والجدير بالذكر أنه في فرنسا كان يحظر على القاضي الاداري توجيه أوامر إلى الادارة حتى صدر قانون ٨/ ٢/ ١٩٩٥ الذي أعطى للقاضي الاداري في فرنسا سلطة توجيه أوامر للادارة في حالات معينة راجع:
Chapus(R);droit du Contentieux administratif, montchrestien, 12e éd, 2006.p.724.

وقضت المحكمة الدستورية العليا بضرورة علنية جلسة إصدار الحكم إذ ذهبت إلى أن "المادة ١٦٩ من الدستور فيما قررته من علنية جلسات المحاكم إلا إذا قررت جعلها سرية مراعاة للنظام العام والآداب وأوجبته من النطق بالحكم في جلسة علنية"(١).

وقضت المحكمة الإدارية العليا بأن "الأحكام القضائية النهائية التي استقرت بها المراكز القانونية تكون عنواناً للحقيقة، ولما كان الثابت من الاطلاع على النسخة الأصلية للحكم المطعون فيه أنه صدر بجلسة علنية ونطق به من جانب الهيئة التي أصدرته وأن الطاعن عجز عن إثبات صحة ما يدعيه من أن المحكمة لم تنطق بالحكم المطعون فيه وإنما تم الإعلان بمعرفة أمين سر المحكمة.........." (٢).

الفرع السابع

حجية وتنفيذ الحكم في دعوى الإلغاء

تمهيد وتقسيم:

لابد أن نبين حجية الحكم الصادر بالإلغاء في الدعوى، والتفرقة بينه وبين الحكم الصادر برفض الدعوى، ويجب أيضاً أن نذكر كيفية تنفيذ الحكم الصادر في دعوى الإلغاء، وعلى هدي ما سبق نقسم هذا الفرع إلى غصنين نبين في الغصن الأول حجية الحكم في دعوى الإلغاء، أما الغصن الآخر فنخصصه للحديث عن تنفيذ الحكم في دعوى الإلغاء، وذلك على النحو التالي:

الغصن الأول: حجية الحكم في دعوى الإلغاء.

الغصن الثاني: تنفيذ الحكم في دعوى الإلغاء.

---

(١) حكمها في ٢/ ٤/ ١٩٩٩ الطعن رقم ١٣٣ لسنة ١٩ق مكتب فني ٩ ج١ ص٢٣٧.

(٢) حكمها في ٢٩/ ٤/ ٢٠٠١ الطعن رقم ٤٧٩٦ لسنة ٤١ق مكتب فني ٤٦ ج٢ ص١٥٧٣.

الغصن الأول

حجية الحكم في دعوى الإلغاء

حجية الأمر المقضي هي فكرة قانونية من ابتداع المشرع، وذلك بغرض احترام الأحكام وعدم تجديد الخصومات التي فصل فيها بأحكام قضائية، ولقد نصت المادة ٥٢من قانون مجلس الدولة بأن "تسري في شأن جميع الأحكام القواعد الخاصة بقوة الشيء المحكوم فيه على أن الأحكام الصادرة بالإلغاء تكون حجة على الكافة".

وأكدت المحكمة الإدارية العليا ذلك واعتبرت أن "قرار رئيس الوزراء لم يعد له وجود قانوني بعد أن قضى بإلغائه، بموجب حكم له حجية في مواجهة الكافة عملاً بنص المادة ٥٢ من قانون مجلس الدولة"(١).

وكما قضت في حكم آخر أن القانون خص الأحكام الصادرة من القضاء الإداري بميزة النفاذ إلا إذا تم وقف التنفيذ حسب القانون، حيث قررت المحكمة بأن المادة (٥٢) من قانون مجلس الدولة تنص على أن " تسري في شأن جميع الأحكام القواعد الخاصة بقوة الشيء المحكوم فيه على أن الأحكام الصادرة بالإلغاء تكون حجة على الكافة ". ويستفاد مما تقدم أن قانون مجلس الدولة قد أسبغ على الأحكام الصادرة عن القضاء الإداري قوة الشيء المحكوم فيه وخصها بميزة النفاذ إلا إذا أوقفت نفاذها دائرة فحص الطعون بالمحكمة الإدارية العليا، ولا خلاف على أن امتناع جهة الإدارة عن تنفيذ أحكام القضاء الإداري سواء تلك التي تتصل باستلام أوراق المرشحين أو إدراجهم بكشوف المرشحين أو بتأجيل الانتخابات يمثل خروجاً على مبدأ المشروعية وينال من صحة وسلامة عملية الانتخاب وبالتالي يضحى القرار الصادر بإعلان النتائج المترتبة على هذه الانتخابات موصوفاً بعدم المشروعية ومخالفاً لأحكام القانون"(٢).

وقضت بذلك محكمة النقض حيث ذهبت إلى أنه" وفقاً للمادة ٥٢ من قانون مجلس الدولة تعتبر الأحكام الصادرة بالإلغاء حجة على الكافة، وبالتالي فإن الحكم المطعون فيه

---

(١) حكمها في ١٠/ ٣/ ٢٠٠١ الطعن رقم ١٨٣١ لسنة ٤٥ق، مكتب فني ٤٦، ج١، ص٥١٧.
(٢) حكمها في ١٢/ ٧/ ٢٠٠٩ الطعن رقم ٣٧٥٨٧لسنة٦٢ق، حكم غير منشور.

إذا التزم بقضاء الحكم الصادر بمحكمة القضاء الإداري بإلغاء القرار الجمهوري الصادر بحل الجمعية فإنه لا يكون قد أخطأ في تطبيق القانون"[1].

وهنا تجدر التفرقة بين الأحكام الصادرة بإلغاء القرار الإداري وحجيتها المطلقة كما بينًا في الأحكام السابقة، وبين تلك الصادرة برفض إلغاء القرار الإداري وحجيتها النسبية التي لا تتجاوز أطراف النزاع، فالأحكام الصادرة برفض الإلغاء لا تمنع من إعادة رفع دعوى الإلغاء على أساس عيوب أخرى غير تلك التي أثيرت في المرة الأولى[2].

وإلغاء القرار الإداري قد يكون كلياً يحيط بالقرار بأكمله، وقد يكون جزئياً ينصب على بعض أحكام القرار سواء أكان هذا القرار لائحياً أم فردياً، فقد ينطوي القرار على حكم مخالف للقانون إلى جانب حكم مشروع، وقد يتعلق القرار الفردي بعدد من الأفراد ويكون سليماً بالنسبة لأغلبيتهم ومعيباً بالنسبة لبعضهم، فينصب الإلغاء على القرار في جانبه المتعلق بهذا البعض الأخير.

وقد فرقت المحكمة الإدارية العليا بين الإلغاء الجزئي للقرار الإداري والإلغاء التام حيث قضت بأن "الحكم المطعون فيه إذ قضى بإلغاء القرار المطعون فيه إلغاء مجرداً، فإنه يكون قد جانبه الصواب وذلك لأنه لا توجد ثمة مخالفة مطلقة للقانون، فما اتبعته الجهة الإدارية من تأجيلها الترقية في باقي الدرجات المخصصة للترقية بالاختيار إلى سنة تالية، وذلك أن إزالة وجه المخالفة القانونية على فرض وجودها، إنما يكفي فيها في مثل هذه الحالة بإلغاء القرار المطعون فيه إلغاءً نسبياً، إذ بمقتضى هذا الإلغاء يزال العيب الذي شاب القرار بإزالة التخطي، ولا يتطلب ذلك إلغاء القرار إلغاءً تاماً أي مجرداً، وإن خلت الأوراق مما يقطع بأن المخالفة التي وقع فيها القرار هي مخالفة مطلقة لا يمحو عدم مشروعيتها إلا الإلغاء التام"[3].

---

(١) حكمها في ١٠/ ٧/ ١٩٩٤ الطعن رقم ١١٢٩ لسنة ٥٥ق، مكتب فني٤٢، ج٢، ص١٤١٢.

(٢) د. ماجد الحلو الدعاوى الإدارية مرجع سابق ص١٣١. وأيضاً هذا ما أكده الفقة الفرنسي انظر على سبيل المثال:

Pierre corbel (M); L' annulation partielles des actes administratif, A.J.D.A, 1972.P. 138.
Peiser (G): Contentieux administratif, op cit, p. 256.

(٣) حكمها في ٥/ ٤/ ١٩٩٧ الطعن رقم ٢١٤٦ لسنة ٣٧ق، مكتب فني٤٢ ج٢ ص٧٩٩، وحكمها=

الغصن الثاني

تنفيذ الأحكام(١)

إذا ما صدر الحكم فإن ما يثور بعد ذلك هو مشكلة تنفيذ الحكم الصادر في الدعوى، وقد حددت المادة ٥٤ من قانون مجلس الدولة الصيغة التنفيذية للأحكام إذ نصت على أن "تكون الصورة التنفيذية للأحكام الصادرة بالإلغاء مشمولة بالصيغة الآتية "على الوزراء ورؤساء المصالح المختصين تنفيذ هذا الحكم وإجراء مقتضاه".

ونصت المادة ٧٢من الدستور المصري١٩٧١م بأن "تصدر الأحكام وتنفذ باسم الشعب، ويكون الامتناع عن تنفيذها أو تعطيل تنفيذها من جانب الموظفين العموميين المختصين جريمة يعاقب عليها القانون، وللمحكوم له في هذه الحالة حق رفع الدعوى الجنائية مباشرة إلى المحكمة المختصة".

وهذا يعني أن عدم تنفيذ أو تعطيل الحكم جريمة جنائية يعاقب عليها القانون، وقد نصت على ذلك المادة ١٢٣ من قانون العقوبات المصري"(٢).

وقضت المحكمة الإدارية العليا بشأن نص المادة ٧٢ من الدستور والمادة ١٢٣ من قانون العقوبات إلى أن "هذان النصان اعتبرا عدم تنفيذ الحكم القضائي أو تعطيل تنفيذه من جانب الموظف المختص بمثابة جريمة جنائية تستوجب حبسه وعزله عن وظيفته،

=في ٢٣/ ١٢/ ١٩٩٠ الطعن رقم ٢٥٦٦ لسنة ٣٤ق، مكتب فني ٣٦، ج١، ص٣٨٣، وللإلغاء في فرنسا أثر رجعي، فإذا صدر قرار عام ١٩٩٠ وتم إبطاله عام ١٩٩٥ ينسحب قرار الإلغاء إلى الماضي من تاريخ صدوره ويعتبر هذا استثناء على قاعدة عدم الرجعية، انظر:
Braibant (G) et stirn (B);op cit, p. 530.

(١) للاطلاع بالتفصيل عن كيفية تنفيذ الأحكام راجع د. رمضان بطيخ: كيفية تنفيذ الحكم الصادر بالإلغاء في مجال القرارات الإدارية، مجلة هيئة قضايا الدولة، العدد ٤، السنة ٤٣ – أكتوبر – ديسمبر ١٩٩٩ صـ٣ وما يليها.

(٢) تنص المادة ١٢٣ عقوبات على أن "يعاقب بالحبس والعزل كل موظف عمومي استعمل وظيفته في وقف تنفيذ الأوامر الصادرة من الحكومة أو أحكام القوانين أو اللوائح أو تأخير تحصيل الأموال والرسوم أو بوقف تنفيذ حكم صادر من المحكمة أو من أية جهة مختصة، لذلك يعاقب بالحبس والعزل كل موظف عمومي امتنع عمداً عن تنفيذ حكم أو أمر فيما ذكر بعد مضي ثمانية أيام من إنذاره على يد محضر إذا كان تنفيذ الحكم أو الأمر داخلاً في اختصاص الموظف".

وذلك احتراماً لقدسية الأحكام وسيادة القانون في الدولة، فالحكم القضائي هو عنوان الحقيقة ولا يجوز المجادلة فيه إلا عن طريق الطعن المقرر قانوناً، وإذا غدا الحكم واجب التنفيذ تعين على الموظف المختص تنفيذه أياً كانت أوجه المثالب التي يراها على هذا الحكم، حيث لا يجوز وقف تنفيذ الحكم وتعطيله إلا عن طريق المحكمة التي أصدرته أو محكمة الطعن بحسب الأحوال المقررة للطعون في الأحكام القضائية، وعلى الجهة الإدارية أن تقوم بتنفيذ الأحكام فإن هي تقاعست أو امتنعت عن التنفيذ اعتبر هذا الامتناع بمثابة قرار إداري سلبي مخالف للقانون يحق معه للمتضرر أن يطعن عليه أمام القضاء الإداري إلغاءً وتعويضاً"(١).

ويفهم من الحكم السابق أن امتناع رجل الإدارة عن تنفيذ الحكم قد يعرضه إلى الالتزام بتعويض الشخص المضرور علاوة على المساءلة الجنائية.

وفي الواقع كما يقول البعض تمتنع الإدارة عن تنفيذ بعض أحكام مجلس الدولة خاصةً تلك التي تلغي قرارات الفصل من الخدمة، بل إن نسبة كبيرة من الأحكام المتعلقة بقضايا الموظفين تظل معطلة ومجمدة دون تنفيذ مما دفع مجلس الوزراء إلى إصدار قرار صيف عام ١٩٧٣م بتنفيذ هذه الأحكام، وعادةً ما يرجع تعطيل التنفيذ إلى اعتبارات شخصية أو مالية وإن كانت الإدارة غالباً ما تدعي تبريراً لعدم تنفيذ أحكام مجلس الدولة أنَّ في إعادة المفصولين إضرارا بصالح العمل الذي تنفرد بتقديره، ولا شك أن في ذلك إخلالاً بمبدأ سيادة القانون ويجب وضع حد له إذ أن مصلحة العمل يجب أن تراعى في ظل احترام القانون"(٢).

وتنفيذ أحكام القضاء الإداري مظهر من مظاهر سيادة القانون وعماد مشروعية نظام الحكم في الدول الديمقراطية، وهذا ما قررته محكمة القضاء الإداري حيث قضت

---

(١) حكمها في ٢/ ٥/ ٢٠٠١ الطعن رقم ٨٦٥١ لسنة ٤٤ق مكتب فني ٤٦ - ج٢ ص١٦١٩، وانظر حكم محكمة القضاء الإداري في ١٢/ ١٢/ ٢٠٠٦، الطعن رقم ١٤٤٣١ لسنة ٥٩ق، ص٦٣، غير منشور، شبكة المعلومات القانونية العربية، موقع إلكتروني.

(٢) د. عبد المنعم عبد العظيم جيره، آثار حكم الإلغاء، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، ١٩٧٠ ص ٥٤٠ وما بعدها.

بأن "ولما كان اضطلاع القضاء الإداري بالفصل في المنازعات الإدارية باعتباره قاضي القانون العام والمشروعية دون سواه بصريح حكم الدستور فإن أحكامه تكون حائزة لقوة الشيء المحكوم فيه وواجبة النفاذ، الأمر الذي يستوجب على سلطات الدولة - التشريعية والتنفيذية والقضائية - تنفيذها بحسبان أن تنفيذ الأحكام القضائية هو جوهر ومظهر سيادة القانون وعماد مشروعية نظام الحكم في الدول التي اتخذت من الديمقراطية شرعية لها ومنهاجاً، وهذه المنزلة الرفيعة لأحكام القضاء الإداري لا تغمط حقاً واختصاصاً مقرراً لسلطة أخرى من سلطات الدولة "حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعنين رقمي ١٩٤٦ و ١٩٤٧ لسنة ٤٧ ق.ع جلسة ١٠/ ١٢/ ٢٠٠٠". ومن حيث إن الجهة الإدارية نزولاً على صريح حكم المادة (٥٤) من قانون مجلس الدولة ونزولاً على القواعد العامة بحسبانها طرفاً أصيلاً في دعوى الإلغاء - هي المنوط بها تنفيذ الحكم الصادر فيها - بشقيها المستعجل والموضوعي - والملزمة بإجراء مؤدى حجيته نزولاً على مقتضاه خضوعاً وامتثالاً لهذه الحجية التي هي من النظام العام بل هي أعلى مدارجه وعلى القمة من أولوياته، ومن ثم إن هي امتنعت عن إجراء مقتضى هذه الحجية بتنفيذ الحكم عزوفاً منها علواً أو استكباراً دونما صدور حكم بوقف تنفيذه من دائرة فحص الطعون فإن امتناعها عن تنفيذ الأحكام يشكل مخالفة للقانون وكل ما يترتب على ذلك من إجراءات وقرارات مخالف للقانون"[١].

وأكدت المحكمة الإدارية العليا أن المادة ٥٠ من قانون مجلس الدولة الحالي تلزم جهة الإدارة بضرورة تنفيذ الأحكام الصادرة من محاكم مجلس الدولة رغم الطعن عليها أمام المحكمة الإدارية العليا، ولدائرة فحص الطعون وحدها دون غيرها تقرير وقف التنفيذ ويحظر على جهة الإدارة في غير الحالة الأخيرة الامتناع عن تنفيذ هذه الأحكام"[٢].

وقضت المحكمة في حكم آخر بأن "امتناع الجهة الإدارية العمدي عن تنفيذ الحكم قد يتضمن قراراً صريحاً أو سلبياً بالامتناع عن التنفيذ، وهذا القرار يجوز طلب إلغائه

---

(١) حكمها في ٢٤/ ١١/ ٢٠٠٩ الطعن رقم ٣٩٨٣٠ لسنة ٦٢ق، حكم غير منشور.

(٢) حكمها في ١٧/ ٢/ ٢٠٠١ الطعن رقم ٤٠٩٦ لسنة ٤٥ق، مكتب فني ٤٦، ج١، ص ٣٩٧.

ووقف تنفيذه"[1]، واعتبرت محكمة القضاء الإداري إشكالات التنفيذ التي تقدم أمام المحاكم المدنية عديمة الأثر وهي والعدم سواء ولا تنتج أثراً ولا يقام لها وزن[2].

(١) حكمها في ٢٤/ ٢/ ٢٠٠٧ الطعن رقم ٣٨٨٦ لسنة ٥٣ق، مكتب فني ٥٢، ج١، ص٤١٩.
(٢) حكمها في ١٢/ ٦/ ٢٠٠٤ الطعن رقم ٢٣٧٧٠ لسنة ٥٨ق، غير منشور، شبكة المعلومات القانونية العربية، موقع إلكتروني.

المبحث الثالث

المحاكم التأديبية واختصاصاتها والإجراءات أمامها

تمهيد وتقسيم:

تقسم المحاكم التأديبية في مصر إلى محاكم خاصة للعاملين في مستوى الإدارة العليا ومن يعادلهم ومحاكم للعاملين في المستويات الأول والثاني والثالث ومن يعادلهم، ولقد نصت المادة٧ من قانون مجلس الدولة المصري على أن "تتكون المحاكم التأديبية من:

١. المحاكم التأديبية للعاملين من مستوى الإدارة العليا ومن يعادلهم

٢. المحاكم التأديبية للعاملين من المستويات الأول والثاني والثالث ومن يعادلهم.

ويكون لهذه المحاكم نائب لرئيس المجلس يعاون رئيس المجلس في القيام على شئونها".

ونصت المادة ٨ من ذات القانون السابق على أن "يكون مقر المحاكم التأديبية للعاملين من مستوى الإدارة العليا في القاهرة والإسكندرية وتؤلف من دائرة أو أكثر تشكل كل منها من ثلاثة مستشارين، ويكون مقار المحاكم التأديبية للعاملين من المستويات الأول والثاني والثالث في القاهرة والإسكندرية وتؤلف من دوائر تشكل كل منها برئاسة مستشار مساعد على الأقل، وعضوية اثنين من النواب على الأقل، ويصدر بالتشكيل قرار من رئيس المجلس، ويجوز بقرار من رئيس مجلس الدولة إنشاء محاكم تأديبية في المحافظات الأخرى، ويبين القرار عددها ومقارها ودوائر اختصاصها بعد أخذ رأي مدير النيابة الإدارية، وإذا شمل اختصاص المحكمة التأديبية أكثر من محافظة جاز لها أن تنعقد في عاصمة أي محافظة من المحافظات الداخلة في اختصاصها وذلك بقرار من رئيس مجلس الدولة "، وعلى هدي ما سبق نقسم هذا المبحث إلى مطلبين نذكر في الأول اختصاصات المحاكم التأديبية، ونعقبه بالحديث عن الإجراءات المتبعة أمامها في المطلب الآخر، وذلك على النحو التالي:

المطلب الأول: اختصاصات المحاكم التأديبية.

المطلب الثاني: الإجراءات المتبعة أمام المحاكم التأديبية.

المطلب الأول

اختصاصات المحاكم التأديبية

تمهيد وتقسيم:

أعطى المشرع للمحاكم التأديبية أكثر من اختصاص، فهي تختص بنظر الدعاوى التأديبية كسلطة تأديب، وتختص بالفصل في بعض القرارات الإدارية كسلطة تعقيب، كما تختص المحكمة في طلبات الوقف عن العمل، كما حدد المشرع العقوبات التي تستطيع المحكمة توقيعها، وعلى هدي ما تقدم نقسم هذا المطلب إلى عدة فروع، نتناول في الفرع الأول اختصاصات المحاكم التأديبية كسلطة تأديب، ونعقبه بالحديث عن اختصاصات المحاكم التأديبية كسلطة تعقيب في الفرع الثاني، ونخصص الفرع الثالث للحديث عن اختصاص المحاكم التأديبية في الطلبات الخاصة بالوقف عن العمل، ونبين في الفرع الرابع اختصاص المحاكم التأديبية النوعي، ثم نبين اختصاصها المحلي، ونخصص الفرع الخامس للحديث عن العقوبات التي توقعها المحاكم التأديبية، ونتناول في الفرع السادس الجمعية العمومية للمحاكم التأديبية، وذلك على النحو التالي:

الفرع الأول: اختصاصات المحاكم التأديبية كسلطة تأديب.

الفرع الثاني: اختصاصات المحاكم التأديبية كسلطة تعقيب.

الفرع الثالث: اختصاص المحاكم التأديبية في طلبات الوقف.

الفرع الرابع: الاختصاص المحلي والنوعي للمحاكم التأديبية.

الفرع الخامس: العقوبات التي توقعها المحاكم التأديبية.

الفرع السادس: الجمعية العمومية للمحاكم التأديبية.

الفرع الأول

اختصاصات المحاكم التأديبية كسلطة تأديب

تمهيد وتقسيم:

تختص المحاكم التأديبية بنظر المخالفات الناجمة عن التجاوزات المالية والإدارية التي تحيلها إليها النيابة الإدارية باعتبارها صاحبة الولاية العامة في التأديب، وذلك على العاملين أثناء الخدمة وفي بعض الأحيان على العاملين بعد انتهاء خدمتهم، وعلى هدي ما تقدم نقسم هذا الفرع إلى غصنين، نبين في الفرع الأول اختصاصات المحاكم التأديبية على العاملين أثناء خدمتهم، ونتناول في الغصن الثاني اختصاصات المحاكم على العاملين بعد انتهاء خدمتهم، وذلك على النحو التالي:

الغصن الأول: اختصاصات المحاكم التأديبية على العاملين أثناء خدمتهم.

الغصن الثاني: اختصاص المحاكم التأديبية على العاملين بعد انتهاء خدمتهم.

الغصن الأول

اختصاصات المحاكم التأديبية على العاملين أثناء خدمتهم

لقد عددت المادة ١٥ من قانون مجلس الدولة اختصاصات المحاكم التأديبية فنصت على أن "تختص المحاكم التأديبية بنظر الدعاوى التأديبية عن المخالفات المالية والإدارية التى تقع من:

أولاً: العاملين المدنيين بالجهاز الإداري للدولة في وزارات الحكومة ومصالحها ووحدات الحكم المحلي والعاملين بالهيئات العامة والمؤسسات العامة وما يتبعها من وحدات وبالشركات التى تضمن لها الحكومة حداً أدنى من الأرباح.

ثانياً: أعضاء مجالس إدارة التشكيلات النقابية المشكلة طبقا لقانون العمل وأعضاء مجالس الإدارة المنتخبين طبقاً لأحكام القانون رقم ١٤١ لسنة ١٩٨٣ المشار إليه.

ثالثاً:العاملين بالجمعيات والهيئات الخاصة التي يصدر بتحديدها قرار من رئيس الجمهورية ممن تتجاوز مرتباتهم خمسة عشر جنيهاً شهرياً.

ويتضح من المادة السابقة أن اختصاصات المحاكم التأديبية في الحالات السابقة اختصاص تأديبي للأشخاص المحددين في المادة، فهي تنظر في المخالفات المالية والإدارية التي تقع منهم، وبالتالي تقوم بتوقيع العقاب التأديبي عليهم إذا ثبتت بحقهم التهم الموجهة إليهم، وهذا ما أكدته محكمة القضاء الإداري حيث قضت بأن "مفاد ما تقدم أن المشرع خول المحكمة التأديبية ولايتي التأديب والتعقيب فتنعقد بوصفها جهة تأديب لنظر الدعاوى التأديبية التى تحيلها إليها النيابة الإدارية بوصفها الأمينة على الدعاوى التأديبية وتأخذ المقصر من العاملين بجرمه وتوقع عليه العقوبة المناسبة استهدافا لإصلاح أداة الحكم وتأمينا لانتظام حسن سير المرافق العامة"(١).

وتعتبر المحاكم التأديبية هي صاحبة الولاية العامة في مسائل التأديب، هذا ما أكدته المحكمة الإدارية العليا في حكم حديث لها بتاريخ ٤/ ٢/ ٢٠١٠ حيث قضت بأن "مقطع النزاع في الطعن الماثل منحصر في تحديد ما إذا كانت المحكمة التأديبية هي المختصة بالفصل في المسألة المطروحة من عدمه، ومن حيث إن المادة العاشرة من قانون مجلس الدولة الصادر بالقرار بقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ تنص على.................. ومن حيث إن قضاء المحكمة الإدارية العليا قد جرى في معرض تحديد اختصاص المحاكم التأديبية على أن المحاكم التأديبية تعتبر صاحبة الولاية العامة في مسائل التأديب وأن اختصاصها يشمل الوحدات التأديبية المبتدأة أو الطعن في الجزاءات الموقعة على العاملين بالدولة أو بالقطاع العام وما يتفرع عنها من طلبات ومن ضمنها طلب التعويض أو إبطال الخصم من المرتب متى كانت مترتبة على جزاء وباعتبار أن قاضي الأصل هو قاضي الفرع، وسواء قدم الطلب في هذا الخصوص إلى المحكمة التأديبية مقترناً بطلب إلغاء الجزاء التأديبي الذي تكون جهة الإدارة وقعته على العامل أو يكون قدم إليها على استقلال، وبغض النظر عما إذا كان التحقيق مع العامل تمخض عنه جزاء تأديبي أو لم يتمخض عنه أي جزاء، المهم في ذلك أن

---

(١) حكمها في ٢٣/ ١٠/ ٢٠٠٥ الطعن رقم٢٣٣٩لسنة٥٢ق، حكم غيرمنشور.

يكون السبب في إلزام العامل بأية مبالغ هو وقوع المخالفة التأديبية وادعاء نسبتها إليه حتى ينعقد اختصاص المحكمة التأديبية"(١).

وتجدر الإشارة أن قضاء المحكمة الإدارية العليا ساوى بالخضوع للمحاكم التأديبية بين العاملين المدنيين بالدولة وبين العاملين بالقطاع العام حيث قضت بأن "ينعقد الاختصاص للمحكمة التأديبية في فصل العاملين الخاضعين لقانون العاملين المدنيين بالدولة، وكذلك العاملين بالقطاع العام من خلال دعوى تأديبية تقام أمام المحاكم التأديبية وفقاً للإجراءات المقررة، ولا يجوز للوائح الداخلية للهيئات العامة أو وحدات القطاع العام النص على جواز فصل العاملين بهذه الجهات بالخلاف للأحكام الواردة في القانونين المذكورين والتي تجعل الاختصاص بإصدار قرار الفصل للمحكمة التأديبية وحدها"(٢).

الغصن الثاني

اختصاص المحاكم التأديبية على العاملين بعد انتهاء خدمتهم

يثور التساؤل عن مدى جواز إقامة الدعوى التأديبية على العاملين بعد انتهاء خدمتهم، وقد أجاب المشرع على هذا التساؤل وأجاز إقامة الدعوى التأديبية على العاملين بعد انتهاء خدمتهم في حالات محددة، وعلى هدي ما سبق نتناول هذه الحالات ثم الجزاءات التأديبية على من ترك الخدمة، وذلك على النحو التالي:

أولاً: حالات إقامة الدعوى التأديبية على العاملين بعد انتهاء خدمتهم.

حددت المادة ٢٠ من قانون مجلس الدولة على سبيل الحصر الحالات التي يجوز فيها إقامة الدعوى التأديبية على العاملين بعد انتهاء خدمتهم وهذه الحالات هي:

١. إذا كان قد بدئ في التحقيق أو المحاكمة قبل انتهاء الخدمة.

٢. إذا كانت المخالفة من المخالفات المالية التي يترتب عليها ضياع حق من الحقوق المالية للدولة أو أحد الأشخاص الاعتبارية العامة أو الوحدات التابعة لها، وذلك لمدة خمس سنوات من تاريخ انتهاء الخدمة ولو لم يكن قد بدئ في التحقيق قبل ذلك.

---

(١) حكمها في ٤/ ٢/ ٢٠١٠ الطعن رقم ١١٠٩١ لسنة ٤٨ق، حكم غير منشور.

(٢) حكمها ١١/ ٣/ ٢٠٠١م الطعن رقم ٦٣١٠ لسنة ٤٤ق، مكتب فني ٤٦٤، ج ٢، ص ١٠٢٩.

فالمادة السابقة تؤكد أن المشرع وضع مبدأً عاماً مؤداه أن انتهاء خدمة العامل لأي سبب من الأسباب عدا الوفاة، لا تحول دون محاكمته تأديبياً عن المخالفات المنسوبة إليه إذا كان قد بدئ التحقيق معه عن هذه المخالفات قبل انتهاء الخدمة.

ويقصد بالبدء في التحقيق في هذا الصدد اتخاذ الجهة الإدارية لأي إجراء من إجراءات التحقيق، أما إذا كانت المخالفة المسندة أو المنسوبة إلى العامل مخالفة مالية، أي يترتب عليها ضياع حق من الحقوق المالية العامة، فقد ترك المشرع الباب مفتوحاً لإقامة الدعوى التأديبية في مواجهة العامل لمدة خمس سنوات، من تاريخ انتهاء خدمته حتى ولو لم يكن قد بدئ في التحقيق معه قبل انتهاء الخدمة(١).

ومن جانبنا نرى حفاظاً على المال العام وخاصة في هذه الأيام التي تعاني فيها دول العالم الثالث من الفقر والبطالة، أن تقام الدعوى التأديبية في حالة المخالفات المالية عند اكتشافها حتى لو بعد أكثر من خمس سنوات في حالة حياة العامل، وأن تكون قيمة المخالفات المالية كدين على تركة العامل في حالة وفاته، وذلك لكي نستطيع أن نحافظ على المال العام والذي هو حق لجميع أفراد الشعب ولا يحق لأية جهة تقرير التنازل عنه بعد خمس سنوات من تاريخ انتهاء خدمة العامل.

والجدير بالذكر هنا أن القضاء الإداري ساوى في القواعد التأديبية بين العاملين سواء في القطاع العام أو في الدولة في حالة إقامة الدعوى التأديبية بعد انتهاء الخدمة، حيث قضت المحكمة الإدارية العليا بأن "المشرع قد استهدف توحيد القواعد الخاصة بالتحقيق في المحاكمات التأديبية للعاملين بالحكومة والهيئات والمؤسسات العامة وما يتبعها من وحدات سواء كانوا أثناء الخدمة أو بعد انتهائها في الحالات وبالشروط المنصوص عليها في المادة ٢٠ من قانون مجلس الدولة بغير تفرقة بين العاملين بالحكومة أو القطاع العام، نتيجة ذلك العاملون بالقطاع العام يخضعون أثناء خدمتهم أو بعد انتهائها لذات القواعد التأديبية التي يخضع لها العاملون المدنيون بالدولة" (٢).

---

(١) أ. سمير البهي شرح قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨م طبعة ١٩٩٥م ص٦٧٩.

(٢) حكمها في ١٥/ ١٢/ ١٩٨٤ الطعن رقم ١٢٤٨ لسنة ٢٥ ق مكتب فني ٣٠، ج١، ص٢٤٤.

ثانياً: الجزاءات التأديبية على من ترك الخدمة

يثور تساؤل حول الجزاءات التي يمكن توقيعها على العامل الذي ترك الخدمة قبل صدور الجزاء، أجابت المادة ٢١من قانون مجلس الدولة على هذا التساؤل وحددت الجزاءات التأديبية التي يجوز للمحاكم التأديبية توقيعها على من ترك الخدمة وهي:

١. غرامة لا تقل عن خمسة جنيهات ولا تجاوز الأجر الإجمالي الذي كان يتقاضاه العامل في الشهر الذي وقعت فيه المخالفة.

٢. الحرمان من المعاش مدة لا تزيد على ثلاثة أشهر.

٣. الحرمان من المعاش فيما لا يجاوز الربع.

وفي جميع الأحوال يجوز للمحكمة التأديبية في أي مرحلة من مراحل التحقيق أو الدعوى وقف صرف جزء من المعاش أو المكافأة بما لا يجاوز الربع إلى حين انتهاء المحاكمة، ويستوفى المبلغ المنصوص عليه في البندين ١ ، ٢ بالخصم من المعاش في حدود الربع شهرياً أو من المكافأة أو المال المدخر إن وجد أو بطريق الحجز الإداري.

ويتضح من النص السابق أن المشرع قد حدد الجزاءات التي يمكن توقيعها على العامل الذي انتهت خدمته، عطفاً على ما جاء في المادة٢٠ من قانون مجلس الدولة، كما حدد الحد الأدنى والأقصى للغرامة التي يمكن توقيعها على العامل.

ومن الآثار المترتبة على إقامة الدعوى التأديبية بعد انتهاء الخدمة حصر العقوبات الموقعة على العامل في العقوبات الواردة في المادة السابقة، وأكدت المحكمة الإدارية العليا ذلك حيث قضت بأن "انتهاء خدمة العامل لا تحول دون استمرار محاكمته عما يثبت في حقه، ولا تعفيه من المسئولية عما قام بارتكابه، وكل ما لانتهاء خدمته من أثر في هذا الشأن هو ألا توقع عليه إلا إحدى العقوبات الجائز توقيعها قانوناً على من تركوا الخدمة، وفقاً لما كانت تقضي به المادة ٦٧ من نظام العاملين المدنيين بالدولة الصادر به القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤م الذي صدر الحكم المطعون فيه في ظله، وما تقضي به المادة ٦٤ من نظام العاملين المدنيين بالدولة القائم الصادر به القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١م والمادة ٢١ من قانون مجلس

الدولة الحالي، وترى المحكمة أن العقوبة مناسبة للمخالفة التي ارتكبها المخالف المطعون ضده بمراعاة جميع الظروف والملابسات التي أحاطت بالواقعة وخاصة أنه قام برد معظم المبالغ التي حصل عليها دون وجه حق وأن خدمته قد انتهت"(١).

الفرع الثاني

اختصاصات المحاكم التأديبية كسلطة تعقيب

تختص المحاكم التأديبية بالنظر في بعض الطعون كسلطة تعقيب، وهذا ما أكدته محكمة القضاء الإداري حيث قضت بأن "تنعقد المحكمة التأديبية بوصفها جهة تعقيب على القرارات التأديبية فيما يرفع إليها من طلبات خاصة بإلغاء القرارات التأديبية الصادرة من السلطات الرئاسية وتفصل في هذه الطلبات في الحدود والأصول المقررة لقضاء الإلغاء"(٢)، وهذه الطعون هي:

أولاً: الطلبات التي يقدمها الموظفون العموميون بإلغاء القرارات النهائية للسلطات التأديبية(٣).

القرار التأديبي قد يكون صادراً من مجلس تأديب أو أي قرار آخر يكون تأديبياً في موضوعه، ذلك لأن تخصيص القرارات التأديبية التي تدخل في اختصاص المحكمة طلب إلغائها بالقرارات الصادرة من مجالس التأديب هو تخصيص بلا مخصص(٤).

أي أن المحاكم التأديبية تختص بكل ما يرتبط بالقرار التأديبي الصريح أو الندب أو كان متعلقاً بآثار مترتبة على قرار الجزاء الصريح من خصم للحوافز أو الأجر الإضافي أو حتى خصم أيام الغياب، وشرط ذلك ارتباط هذه القرارات بقرار جزاء صريح (٥).

---

(١) حكمها في ٢٢/ ١٢/ ١٩٧٣م الطعن رقم ٤١١ لسنة ١٦ ق، مكتب فني ١٩، ج١، ص٦٦.
(٢) حكمها في ٢٣/ ١٠/ ٢٠٠٥ الطعن رقم٢٣٣٩لسنة٥٢ق، حكم غيرمنشور.
(٣) البند٩ من المادة العاشرة من قانون مجلس الدولة.
(٤) د. محسن خليل مرجع سابق ص٢٧.
(٥) د. محمد أبو العينين مرجع سابق ص ٤٢٨.

وتجدر الإشارة أن القرار التأديبي لا يكون مشروعاً إلا إذا كان مناسباً لدرجة جسامة المخالفة المنسوبة إليه، وإلا كان للمحكمة تعديل هذا الجزاء[1].

وتقوم المحكمة بمراقبة المشروعية في القرارالتأديبي من خلال التحقق من توافر أركان المخالفة التأديبية، وهذا ما قررته محكمة القضاء الإداري، حيث قضت بأن "رقابة المشروعية التي تمارسها هذه المحكمة على القرار التأديبي تجد حدها الطبيعي في التحقق من صحة توافر أركان المخالفة التأديبية، وألا يكون الجزاء الموقع عنها من جهة الاختصاص قد شابه غلو في التقدير يخرج به عن نطاق المشروعية التي تتطلب تناسباً معقولاً بين خطورة المخالفة والجزاء الموقع عنها"[2].

ثانيا: الطعون في الجزاءات الموقعة على العاملين بالقطاع العام في الحدود المقررة قانوناً[3].

وتؤكد هذه المادة على حق الموظف العام في اللجوء إلى المحكمة للطعن في الجزاءات الموقعة عليه إذا رأى أن هناك إجحافاً في حقه أو ظلماً وقع عليه، بالإضافة إلى أنَّ هذه الفقرة قد تؤثر في الجزاء الموقع على الموظف من قبل رئيسه الإداري لمعرفته مسبقاً بجواز الطعن في القرار الصادر منه.

ويعتبر هذا الاختصاص للمحاكم التأديبية استثناء من الأصل العام بالمنازعات العمالية للقضاء العادي، وهذا ما أكدته المحكمة الإدارية العليا حيث قضت بأن "اختصاص المحكمة التأديبية بشأن النظر في المنازعات المتعلقة بالعاملين بالقطاع العام قاصر على الطعون في القرارات النهائية للسلطات التأديبية بالجزاءات الموقعة على هؤلاء العاملين في الحدود المقررة قانوناً، وهذا الاختصاص ورد على سبيل الاستثناء من الولاية العامة للقضاء العادي بالمنازعات العمالية لا يقاس عليه ولا يتوسع في تفسيره"[4].

---

(١) محكمة القضاء الإداري في ٤/ ١٢/ ٢٠٠٧ الطعن رقم ٩٣٠٤ لسنة٤٩ق، حكم غير منشور..
(٢) حكمها في ٢٩/ ٤/ ٢٠٠٧ الطعن رقم ٩٣٠٤لسنة ٦١ق، حكم غير منشور.
(٣) البند١٣ من المادة العاشرة من قانون مجلس الدولة.
(٤) حكمها في ١٩/ ١١/ ٢٠٠٠م الطعون رقم ٨٦٩٨ لسنة ٤٤ق مكتب فني ٤٦ ج١ ص١٥٣.

ومن نافلة القول أن العاملين في شركات القطاع العام والشركات التي تضمن لها الحكومة حداً أدنى من الأرباح وأعضاء مجالس إدارة التشكيلات النقابية والعاملين في الجمعيات والهيئات الخاصة التي يحددها رئيس الجمهورية كل هؤلاء لا يعدون من الموظفين العامين، والمجلس إذ يختص ببعض طعونهم إنما يختص طبقاً لنص صريح وليس طبقاً للقواعد العامة[1].

الفرع الثالث

اختصاص المحاكم التأديبية في طلبات الوقف عن العمل

عهد المشرع للمحكمة التأديبية الفصل في طلبات وقف العامل عن العمل، فنصت المادة ١٦ من قانون مجلس الدولة على أن "يصدر رئيس المحكمة التأديبية قراراً بالفصل في طلبات وقف أو مد وقف الأشخاص المشار إليهم في المادة السابقة عن العمل أو صرف الراتب كله أو بعضه أثناء مدة الوقف وذلك في الحدود المقررة قانوناً".

كما نصت المادة ٨٣/ ١ من قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨م[2] على أنه" لكل من السلطة المختصة ومدير النيابة الإدارية حسب الأحوال أن يوقف العامل عن عمله احتياطياً، إذا اقتضت مصلحة التحقيق معه ذلك لمدة لا تزيد عن ثلاثة أشهر، ولا يجوز مد هذه المدة إلا بقرار من المحكمة التأديبية المختصة للمدة التي تحددها ويترتب على وقف العامل عن عمله وقف صرف نصف أجره ابتداءً من تاريخ الوقف"[3].

وفي هذا السياق ذهب البعض إلى أن هناك تعارضاً بين نص المادة ١٦ من قانون مجلس الدولة والتي أعطت سلطة مدة الإيقاف أو صرف نصف الراتب لرئيس المحكمة التأديبية وحده، وبين نص كل من المادتين ٨٣ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨م و٨٦ من القانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨م اللتين أعطيتا هذه السلطة للمحكمة التأديبية بكاملها،

(١) د. مصطفى أبو زيد فهمي، مرجع سابق ص٢٣٣.
(٢) معدلة بالقانون رقم ١١٥ لسنة١٩٨٣م، الجريدة الرسمية، العدد٣٢بتاريخ ١١/ ٨/ ١٩٨٣
(٣) في فرنسا لا يجوز الوقف أكثر من أربعة أشهر إلا إذا كان الموظف محالاً للتحقيق الجنائي، ويجب لإعمال الوقف أن يكون الموظف ارتكب خطأً جسيماً لمزيد. من التفاصيل راجع:
Bandet (p(;op cit. p.54.
Marie Auby (J) et Bernard Auby (J); l' exclu du pret institutions administratives. 7è éd.1996. p.440.

ولكن بتطبيق قواعد سريان القانون من حيث الزمان ومقتضاها أن القانون الأحدث ينسخ الأقدم يوجب أن يكون هذا الاختصاص من المحكمة التأديبية بكاملها عملاً بالمادة "٢" من القانون المدني(١).

وهذا ما أكدته المحكمة الإدارية العليا حيث قضت بأن "نص المادة ١٦ من قانون مجلس الدولة بشأن اختصاص رئيس المحكمة بالفصل في الطلبات الواردة فيها قد نُسخ ضمناً بنص المادة ٨٣ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨م والمادة ٨٦ من القانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨"(٢).

والوقف الاحتياطي" هو إجراء قانوني مقرر كحق قديم ومستقر يخول الإدارة كف يد الموظف عن أعمال وظيفته كإجراء تحفظي وقائي مؤقت تستلزمه مقتضيات مصلحة التحقيق الإداري"(٣).

وهذا يعني أن الوقف الاحتياطي إجراء وقائي يجوز اتخاذه إذا اقتضى الحال إعفاء العامل عن وظيفته بمناسبة تحقيق يجرى معه حتى يتم التحقيق في جو خال من مؤثراته وبعيد عن سلطاته(٤).

---

(١) د. محمد أحمد عطية، الطلبات المستعجلة أمام محاكم مجلس الدولة، منشأة المعارف، ١٩٩٤م ص٣١٠ومابعدها، ود. محمد أبو العينين، اختصاص مجلس الدولة وفقاً لأحكام القسم القضائي عام ١٩٩٢م، طبعة نقابة المحامين ١٩٩٣م، ص٤٤٠، وتنص المادة الثانية من القانون المدني المصري رقم ١٣١لسنة ١٩٤٨على أنه لا يجوز إلغاء نص تشريعي إلا بتشريع لاحق ينص صراحة على هذا الإلغاء، أو يشتمل على نص يتعارض مع نص التشريع القديم، أو ينظم من جديد الموضوع الذي سبق أن قرر قواعده ذلك التشريع.

(٢) حكمها في ١٩/ ١١/ ٢٠٠٠ الطبعة رقم ٢٣٦٦ لسنة ٤٤ق، مكتب فني٤٦، ج١، ص١٣٩، وحكمها في ٢٤/ ١١/ ١٩٨٤الطعن رقم٥٦٣لسنة٢٩ق، مكتب فني ٣٠، ص١١٢

(٣) د. نصر مصباح القاضي، النظرية العامة للتأديب في الوظيفة العامة في القانون الليبي، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، ١٩٩٧م، ص٥١٥، ولم يتضمن قانون العاملين المدنيين بالدولة تعريفاً للوقف الاحتياطي رغماً عما سبق تعريفه في القوانين السابقة على قانون العاملين المدنيين بالدولة الحالي، انظر د. رفعت المصلحي النجار، إيقاف العاملين المدنيين بالدولة، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، ١٩٨١، ص٣١ وما بعدها.

(٤) المحكمة الإدارية العليا في ٢٤/ ٦/ ٢٠٠٦ الطعن رقم ٦٧٥٢لسنة٥٠ق، حكم غير منشور.

ويتطلب اللجوء إلى الوقف الاحتياطي شرطين، أولهما أن يكون هناك تحقيق يجري مع العامل، والثاني أن تقتضي مصلحة التحقيق هذا الإيقاف[1]، ويستخلص الشرطان السابقين من نص المادة ٨٣من القانون رقم ٤٧لسنة١٩٧٨م بشأن إصدار قانون العاملين المدنيين بالدولة.

ويجب ألا تزيد مدة الوقف عن ثلاثة أشهر، ومد هذا الوقف منوط بالمحكمة، وهذا ما أكدته المحكمة الإدارية العليا حيث قضت بأن "المشرع حدد مدة معينة لا يجوز أن تتجاوزها مدة الوقف الاحتياطي وهي ثلاثة أشهر، ولا يجوز مد هذه المدة إلا بقرار من المحكمة التأديبية المختصة، ويجوز للمحكمة تكرار مد هذه المدة أكثر من مرة إذا ما اقتضت مصلحة التحقيق ذلك"[2].

وأكدت المحكمة أن قرار المحكمة التأديبية الفصل في طلبات مدة وقف العاملين عن العمل أو صرف المرتب كله أو بعضه أثناء مدة الوقف بالتطبيق لأحكام المادة ١٦ من قانون مجلس الدولة هو في حقيقته حكم، و يحوز حجية الأمر المقضي طالما بقي سببه قائماً وتظل الحجية إلى أن تفصل السلطة التأديبية المختصة في موضوع الاتهام المنسوب إلى العامل[3].

والجدير بالذكر أن دعاوى الوقف عن العمل سواء كان احتياطياً أو جزاءً تأديبياً تختص به المحاكم التأديبية، وهذا ما قررته المحكمة الإدارية العليا حيت قضت بأن "وسواء كان قرار الوقف عن العمل المطعون عليه إجراءً احتياطياً لمصلحة التحقيق أو كان جزاءً تأديبياً فإن الاختصاص بنظر الطعن عليه لا ينعقد لمحاكم القضاء الإداري، وإنما ينعقد الاختصاص في شأنه للمحكمة التأديبية المختصة، ومن حيث إن الحكم المطعون فيه أخذ بغير هذا النظر فإنه يكون قد أخطأ في تطبيق القانون وتأويله ويتعين والحالة هذه القضاء بإلغائه، والحكم مجدداً بإحالة الدعوى إلى المحكمة التأديبية بالمنصورة للاختصاص"[4].

---

(١) المحكمة الإدارية العليا المصرية في ١٩/ ١/ ٢٠٠٢م الطعن رقم٢٢٨٦ لسنة ٤٤ ق، مكتب فني٤٧، ج١، ص٤٦.

(٢) حكمها في ٢٨/ ١/ ٢٠٠١الطعن رقم ١١١٨ لسنة ٤٦ق، مكتب فني٤٦، ج١، ص٦٨٧.

(٣) حكمها في ١٩/ ٦/ ١٩٩٠الطعن رقم ٣٣٧٤ لسنة ٣٣ق، مكتب فني ٣٥، ج٢، ص١٩٧٨.

(٤) حكمها في ١٦/ ١٢/ ٢٠٠٦ الطعن رقم ١١٦٦٥لسنة ٤٨ق، حكم غير منشور.

الفرع الرابع

الاختصاص المحلي والنوعي للمحاكم التأديبية

تمهيد وتقسيم:

حدد المشرع للمحاكم التأديبية اختصاصاً محلياً يتحدد بمكان ارتكاب المخالفة، كما عالج الاختصاص النوعي لها تبعاً للمستوى الوظيفي للعامل، وعلى هدي ما تقدم نقسم هذا الفرع إلى غصنين، نتناول في الغصن الأول الاختصاص المحلي للمحاكم التأديبية، نعقبه بالحديث عن الاختصاص النوعي لها، وذلك على النحو التالي:

الغصن الأول: الاختصاص المحلي للمحاكم التأديبية.

الغصن الثاني: الاختصاص النوعي للمحاكم التأديبية.

الغصن الأول

الاختصاص المحلي للمحاكم التأديبية

الاختصاص المحلي للمحاكم التأديبية يتحدد بمكان ارتكاب المخالفة ولقد نصت المادة ١٨ من قانون مجلس الدولة على أن "تكون محاكمة العاملين المنسوبة إليهم مخالفة واحدة أو مخالفات مرتبطة ببعضها ومجازاتهم أمام المحكمة التي وقعت في دائرة اختصاصها المخالفة أو المخالفات المذكورة، فإذا تعذر تعيين المحكمة عينها رئيس مجلس الدولة بقرار منه".

ويتضح من المادة السابقة أن الأصل أن تكون محاكمة العامل على أساس اعتباره تابعاً للجهة التي وقعت فيها المخالفة ولو كان تابعاً لجهة أخرى، وهو مبدأ عام يسري على التأديب عموماً، ويستثنى من ذلك الحالة التي يكون فيها النقل إلى الجهة الثانية راجعاً إلى حلولها محل الجهة الأولى في القيام على المرفق التي كانت تتولاه[1].

---

(١) د. عبد الرؤوف عيد المتولي، اختصاص المحاكم التأديبية، منشأة المعارف الإسكندرية، ٢٠٠٤م ص١٤٤.

وهذا ما أكدته المحكمة الإدارية العليا حيث قضت بأن "تكون محاكمة العاملين المنسوبة إليهم مخالفة واحدة أو مخالفات مرتبطة ببعضها أمام المحكمة التي وقعت في دائرة اختصاصها المخالفة أو المخالفات، وبالتالي إذا كانت المخالفات وقعت بالمركز الرئيسي للشركة بالقاهرة فإن المحكمة التأديبية التي يتبعها العامل بالقاهرة هي المختصة بالمحاكمة، ولا ينال من ذلك حال كون العامل يعمل بقطاع الشركة بالإسكندرية أو حالة شغله وظيفة مدير إدارة بقطاع الإسكندرية"[1].

الغصن الثاني

الاختصاص النوعي للمحاكم التأديبية

عالج المشرع الاختصاص النوعي للمحاكم التأديبية في المادة ١٧من قانون مجلس الدولة حيث نصت على أن "يتحدد اختصاص المحكمة التأديبية تبعاً للمستوى الوظيفي للعامل وقت الدعوى، وإذا تعدد العاملون المقدمون للمحكمة فإن المحكمة المختصة بمحاكمة أعلاهم في المستوى الوظيفي هي المختصة بمحاكمتهم جميعاً، ومع ذلك تختص المحكمة التأديبية للعاملين من المستوى الأول والثاني والثالث بمحاكمة جميع العاملين بالجمعيات والشركات والهيئات الخاصة المنصوص عليها في المادة (١٥)".

اعتبرت المادة السابقة أن العبرة في تحديد المحكمة التأديبية هو المستوى الوظيفي للعامل وقت الدعوى، وهذا ما أكدته المحكمة الإدارية العليا حيث قضت بأن"....العبرة بدرجة العامل وقت تقديمه للمحاكمة - إذا تعدد العاملون وكان أحدهم يشغل وظيفة من مستوى الإدارة العليا فإن المحكمة المختصة بمحاكمتهم جميعاً هي المحكمة التأديبية لمستوى الإدارة العليا"[2].

---

(١) حكمها في ١٩/ ٥/ ١٩٩٢م الطعن رقم ٣٥٠٢ لسنة ٣٦ق مكتب فني ٤٧ ج٢. ص١٤٨١.
(٢) حكمها في ١١/ ١٢/ ١٩٩٣ الطعن رقم١٩٢٣ لسنة٣٨ق، مكتب فني٣٩، ج١، ص٣٦٧.

الفرع الخامس

العقوبات التي توقعها المحاكم التأديبية[1].

تعددت العقوبات التي تستطيع المحاكم التأديبية توقيعها، ولقد نصت المادة ١٩ من قانون مجلس الدولة على أن "توقع المحاكم التأديبية الجزاءات المنصوص عليها في القوانين المنظمة لشئون من تجرى محاكمتهم، على أنه بالنسبة إلى العاملين بالجمعيات والهيئات الخاصة التي يصدر بتحديدها قرار من رئيس الجمهورية والعاملين بالشركات التي تضمن لها الحكومة حداً أدنى من الأرباح فتكون الجزاءات:

١. الإنذار[2].

٢. الخصم من المرتب لمدة لا تجاوز شهرين.

٣. خفض المرتب.

٤. تنزيل الوظيفة.

٥. العزل من الوظيفة مع حفظ الحق في المعاش أو المكافأة أو مع الحرمان من المعاش أو المكافأة وذلك في حدود الربع.

وهذا يعني أن قانون مجلس الدولة قد أحال الجزاءات التي توقعها المحاكم التأديبية إلى القوانين التي تنظم شئون المحالين للمحاكمة.

ونصت المادة ٨٠ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨م بشأن إصدار قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة على أن "الجزاءات التأديبية التي يجوز توقيعها على العاملين هي:

---

(١) في فرنسا نصت المادة ٦٦ من قانون يناير ١٩٨٤ على أربع مجموعات من الجزاءات لمزيد من التفاصيل راجع:

Dupis(G) et José Guédon(M)et chrétien (p);op cit,p.330.

peiser(G);Droit administratif,dalloz,15è éd,1999.p.67.

François lachaume(J);op cit,p.97.

(٢) الإنذار هو تحذير الموظف بعدم الإخلال ثانية بواجبات وظيفته حتى لا يتعرض لجزاء أشد إن لم يصلح من شأنه، انظر أ. عبدالفتاح التريكي _ النظام القانوني للجزاءات في العقد الإداري للموظف العام في ليبيا، رسالة ماجستير، الأكاديمية العربية المفتوحة بالدانمرك، ٢٠٠٩، ص٤١.

١ - الإنذار.

٢- تأجيل مواعيد استحقاق العلاوة لمدة لا تتجاوز ثلاثة شهور.

٣- الخصم من الأجر لمدة لا تتجاوز شهرين في السنة، ولا يجوز أن يتجاوز الخصم تنفيذاً لهذا الجزاء ربع الأجر شهرياً بعد الجزء الجائز الحجز عليه أو التنازل عنه قانوناً.

٤- الحرمان من نصف العلاوة الدورية.

٥- الوقف عن العمل لمدة لا تتجاوز ستة أشهر مع صرف نصف الأجر.

٦- تأجيل الترقية عند استحقاقها مدة لا تزيد عن السنتين.

٧- خفض الأجر في حدود العلاوة.

٨- الخفض إلى وظيفة في الدرجة الأدنى مباشرة.

٩- الخفض إلى وظيفة في الدرجة الأدنى مباشرة مع خفض الأجر إلى القدر الذي كان عليه قبل الترقية.

١٠- الإحالة على المعاش.

١١- الفصل من الخدمة.

أما بالنسبة للعاملين من شاغلي الوظائف العليا فلا توقع عليهم إلا الجزاءات التالية:

١- التنبيه.

٢- اللوم.

٣- الإحالة إلى المعاش.

٤- الفصل من الخدمة.

ويلاحظ من خلال استقراء النصوص السابقة أن العقوبات قد جاءت متدرجة، لكن لم يقم المشرع بتحديد العقوبة التي يجب توقيعها على كل ذنب إداري لطبيعة الجريمة التأديبية، وترك للمحكمة السلطة التقديرية لتوقيع العقوبة بما يتوافق مع الذنب الإداري تحت رقابة القضاء الإداري.

والجدير بالذكر أن الجزاءات التأديبية قد وردت في القانون على سبيل الحصر، وإذا كان الأصل أن القواعد التي تحكم نظام الخدمة المدنية بصفة عامة هي قواعد آمرة، بحيث لا يجوز أن يقاس عليها أو يستثنى منها لأنها تنظم مراكز قانونية ثابتة(١).

وتجدر الإشارة أن جزاءي الإحالة إلى المعاش والفصل من الخدمة من الجزاءات التي تختص بها المحكمة التأديبية، وهذا ما قررته المحكمة الإدارية العليا حيث قضت بأن "المشرع حدد سلطات التأديب واختصاص كل منها في توقيع الجزاء، كما ناط بالمحكمة التأديبية سلطة توقيع جزاءي الإحالة إلى المعاش والفصل من الخدمة، ومقتضى ذلك أنه لا يجوز إحالة العامل إلى المعاش أو فصله من العمل إلا بحكم تأديبي، وهذا مبعثه التوجيه الدستوري لحق العمل القائم على أن العمل حق وواجب وشرف تكفله الدولة كما تكفل حماية العامل وقيامه بأداء واجبه الوظيفي في رعاية مصالح الشعب"(٢).

الفرع السادس

الجمعية العمومية للمحاكم التأديبية

نظم المشرع جمعية عمومية للمحاكم التأديبية، حيث نصت المادة ٥٧من قانون مجلس الدولة على أن "تجتمع المحاكم التأديبية بهيئة جمعية عمومية تتألف من جميع أعضائها للنظر في المسائل المتعلقة بنظامها وأمورها الداخلية وتوزيع الأعمال بين دوائرها، وتعقد الجمعية بناء على طلب رئيس المجلس أو نائب رئيس المجلس للمحاكم التأديبية أو ثلاثة

(١) أ. محمود صالح شرح قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة الطبعة الأولى، منشأة المعارف، ١٩٩٥ص٤٧٦.

(٢) حكمها في ١١/ ٣/ ٢٠٠١ الطعن رقم ٤١٧٠ لسنة ٤٤ق مكتب فني ٤٦ ج٢ ص١٠١٩، وحكمها في ٨/ ٤/ ٢٠٠١الطعن رقم٥٨٠٨لسنة٤٨ق، مكتب فني٤٦، ج٢، ص١٣٥٣.

من أعضائها على الأقل، وتسري أحكام المادة السابقة فيما يتعلق بصحة انعقاد الجمعية العمومية ورئاستها والقرارات التي تصدرها".

ويتضح من النص السابق مدى حرص المشرع على التواصل بين المحاكم التأديبية وذلك لحسن سير وانتظام العمل داخلها، وقد بينت المادة السابقة طريقة انعقاد هذه الجمعية وأحالت إلى المادة ٥٦ والخاصة بالجمعية العمومية للمحاكم الإدارية الأحكام المتعلقة بصحة انعقادها ورئاستها والقرارات الصادرة منها.

المطلب الثاني

الإجراءات المتبعة أمام المحكمة التأديبية[1]

تمهيد وتقسيم:

الإجراءات المتبعة أمام المحكمة التأديبية لها طبيعة خاصة، ونقوم بدراسة كيفية إقامة الدعوى أمام المحكمة التأديبية ونظرها، ثم نتناول الفصل في الدعوى، وعلى هدي ما سبق نقسم هذا المطلب إلى ثلاثة فروع، نتناول في الفرع الأول كيفية إقامة الدعوى التأديبية، ونبين في الفرع الثاني نظر الدعوى أمام المحكمة، بينما نخصص الفرع الثالث للحديث عن الفصل في الدعوى، وذلك على النحو التالي:

الفرع الأول: إقامة الدعوى التأديبية.

الفرع الثاني: نظر الدعوى.

الفرع الثالث: الفصل في الدعوى.

---

(١) القضاء التأديبي يتسم في إجراءاته بالمرونة ودائماً ما يستهدف تحقيق مبدأ الموازنة التبادلية بين حقوق الموظف محل التحقيق والتأديب. للمزيد راجع الدكتور/ عبد الله ارجنده - فلسفة الإجراءات التأديبية للعاملين بالخدمة المدنية - دراسة نظرية وتطبيقية - رسالة دكتوراه - جامعة طنطا ١٩٩٨ صـ ٢ وما بعدها.

الفرع الأول

إقامة الدعوى التأديبية

الإحالة للمحكمة التأديبية قد تكون من النيابة الإدارية أو الجهاز المركزي للمحاسبات أو الجهة الإدارية، أما إقامة الدعوى ومباشرتها فتكون من قبل النيابة الإدارية، وقد رسم المشرع طريقاً معيناً لإقامة الدعوى التأديبية، حيث نصت المادة ٣٤ من قانون مجلس الدولة على أن "تقام الدعوى التأديبية من النيابة الإدارية بإيداع أوراق التحقيق وقرار الإحالة قلم كتَّاب المحكمة المختصة، ويجب أن يتضمن القرار المذكور بياناً بأسماء العاملين وفئاتهم والمخالفات المنسوبة إليهم والنصوص القانونية الواجبة التطبيق، وتنظر الدعوى في جلسة تعقد خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ إيداع هذه الأوراق قلم كتَّاب المحكمة، ويتولى رئيس المحكمة تحديدها خلال الميعاد المذكور على أن يقوم قلم كتَّاب المحكمة بإعلان ذوي الشأن بقرار الإحالة وتاريخ الجلسة خلال أسبوع من تاريخ إيداع الأوراق، ويكون الإعلان في محل إقامة المعلن إليه أو في محل عمله بخطاب موصى عليه مصحوب بعلم الوصول، ويتم إعلان أفراد القوات المسلحة ومن فى حكمهم - ممن تسرى في شأنهم أحكام هذا القانون - بتسليمه إلى الإدارة القضائية المختصة بالقوات المسلحة".

ويتضح مما سبق أن النيابة الإدارية هي التي تباشر الادعاء أمام المحكمة التأديبية وذلك بإيداع ملف الدعوى وما يتضمنه من تحقيقات وقرار الإحالة قلم كتَّاب المحكمة، ويتم الإيداع بمقتضى محضر من نسختين يبين فيه رقم القضية بإدارة قسم الدعوى التأديبية ورقم القيد بسجل المحكمة واسم العامل المحال إلى المحاكمة والجهة التي يتبعها وتاريخ الإيداع واسم سكرتير المحكمة والأوراق المودعة، وفور إيداع الأوراق السابقة يقوم سكرتير المحكمة بإعداد ملف لكل دعوى ويعرض ملف الدعوى خلال خمسة عشر يوماً على رئيس المحكمة لتحديد جلسة لها، وتقوم سكرتارية المحكمة بإعلان ذوي الشأن بقرار الإحالة وتاريخ الجلسة خلال أسبوع من تاريخ إيداع الأوراق، ويكون الإعلان في محل إقامة المعلن إليه أو مكان عمله بخطاب موصى عليه مصحوب بعلم الوصول[1].

(١) المستشار/ هاني الدرديري، الدليل العملي للإجراءات والصيغ القانونية أمام مجلس الدولة، دار النهضة العربية، ج١، ١٩٨٠م، ص٤٦٨ ومابعدها، د. محمد فتوح عثمان - بحث بعنوان "مدخل=

ويعد الإعلان إجراءً جوهرياً لا تنعقد المحاكمة بدونه، ولذلك فإن إغفاله يؤدي إلى بطلان جميع الإجراءات التالية له بها في ذلك الحكم التأديبي، باعتبار أن المحاكمة شابها عيب جسيم يضر ضرراً بالغاً بالمتهم[1].

والإعلان يتم من خلال قلم كتاب المحكمة التأديبية، وهذا ما أكدته المحكمة الإدارية العليا حيث قضت بأن "قلم كتاب المحكمة التأديبية هو المختص بإعلان الدعوى التأديبية وأن الإعلان يتم بموجب خطاب موصى عليه مصحوب بعلم الوصول على محل إقامة المتهم أو محل عمله وأنه لا يجوز اللجوء إلى وسيلة الإعلان طبقاً للإجراءات المقررة في قانون المرافعات قبل استنفاذ وسيلة الإعلان المقررة بقانون مجلس الدولة "[2].

وقد أكدت المحكمة الإدارية العليا أن الحكمة من المادة ٣٤ من قانون مجلس الدولة هي توفير الضمانات الأساسية للعامل المحال للمحاكمة حيث قضت بأن "المادة ٣٤ من قانون مجلس الدولة الحالي تقضي بأن يقوم قلم كتَّاب المحكمة التأديبية بإعلان ذوي الشأن بقرار الإحالة إلى المحاكمة التأديبية وتاريخ الجلسة، وذلك في محل إقامة المعلن إليه أو في محل عمله بخطاب موصى عليه مصحوب بعلم الوصول، وحكمة هذا النص واضحة وهي توفير الضمانات الأساسية للعامل المقدم للمحكمة التأديبية للدفاع عن نفسه ولدرء الاتهام عنه، وذلك بإحاطته علماً بأمر محاكمته لتمكينه من المثول بنفسه أو بوكيل عنه للإدلاء بما لديه من إيضاحات، وتقديم ما يعن له من بيانات لاستيفاء عناصر الدفاع في الدعوى ومتابعة سير إجراءاتها، وما إلى ذلك مما يتصل بحق الدفاع ويرتبط بمصلحة جوهرية لذوي الشأن، وهذا الإعلان بقرار الاتهام وتاريخ الجلسة يعتبر إجراءً جوهرياً،

=لإجراءات المحاكمات التأديبية " مجلة العلوم الإدارية، السنة ٣٦، عدد١، يونيو١٩٩٤ صـ ٣٩، والجدير بالذكر أن الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع قد رأت أن النيابة الإدارية لا تعتبر جزءاً من تشكيل المحكمة الإدارية العليا عند نظر الطعون في أحكام المحاكم التأديبية، وأنه لا وجه للقياس على الدعوى الجنائية ودور النيابة العامة لاختلاف النصوص القانونية التي تحدد اختصاص كل من النيابة العامة و النيابة الإدارية، الفتوى رقم ١٤١ لسنة٤٣، تاريخ الجلسة٧/ ٦/ ١٩٨٩، رقم الملف١٤٠١/ ٦/ ٨٦، ص٣٧٧.

(١) د. أنور رسلان، التحقيق الإداري والمسئولية التأديبية، مطبعة كلية الحقوق جامعة القاهرة، ط٢، ٢٠٠٣م، ص١٣٧.

(٢) حكمها في ٢٦/ ١١/ ٢٠٠٥ الطعن رقم١٠٩٧٩ لسنة٤٨ق، حكم غير منشور.

ولذا فإن إغفاله أو إجراءه بالمخالفة لحكم القانون على وجه لا تتحقق معه الغاية منه يترتب عليه وقوع عيب شكلي في إجراءات المحاكمة ويؤثر في الحكم ويؤدي إلى بطلانه"[1].

الفرع الثاني

نظر الدعوى التأديبية

تمهيد وتقسيم:

تقوم المحكمة التأديبية بعد إقامة الدعوى بالطريقة التي حددها القانون بنظر الدعوى التأديبية، ويحق للمحكمة التأديبية أثناء الدعوى استجواب العامل المحال للمحكمة التأديبية وسماع الشهود، كما يكون لزاماً عليها سماع دفاع العامل المحال سواء أبداه بذاته أو بواسطة محامي، كما يكون للمحكمة التصدي لوقائع لم ترد في قرار الإحالة، وعلى هدي ما تقدم نقسم هذا الفرع إلى ثلاثة غصون، وذلك على النحو التالي:

الغصن الأول: استجواب العامل وسماع الشهود.

الغصن الثاني: حق الدفاع شخصياً أو الاستعانة بمحامي.

الغصن الثالث: مدى التقيد بالأوراق المحالة وإقامة الدعوى على عاملين آخرين.

الغصن الأول

استجواب العامل وسماع الشهود

خول المشرع المحكمة التأديبية الحق في استجواب العامل المقدم للمحاكمة وسماع الشهود للتحقيق في الدعوى التأديبية، فنصت المادة ٣٦ من قانون مجلس الدولة على أنه" للمحكمة استجواب العامل المقدم للمحاكمة وسماع الشهود من العاملين وغيرهم، ويكون أداء الشهادة أمام المحكمة بعد حلف اليمين، ويسري على الشهود فيما يتعلق بالتخلف عن الحضور والامتناع عن أداء الشهادة أو شهادة الزور، الأحكام المقررة لذلك قانوناً وتحرر

---

(١) حكمها في ١/ ٩/ ١٩٩٦م الطعن رقم ٤٥٣ لسنة ٤١ ق، مكتب فني ٤١، ج٢، ص١٦٦٩، وحكمها في ١٢/ ١٢/ ١٩٩٢ الطعن رقم ٤٦ لسنة ٣٨ق، مكتب فني ٣٨، ج١، ص٢٧٩.

المحكمة محضراً بما يقع من الشاهد وتحيله إلى النيابة العامة إذا رأت في الأمر جريمة، وإذا كان الشاهد من العاملين الذين تختص المحاكم التأديبية بمحاكمتهم وتخلف عن الحضور، بعد تأجيل الدعوى وإخطاره بالجلسة المحددة مرة أخرى أو امتنع عن أداء الشهادة جاز للمحكمة أن تحكم عليه بالإنذار أو الخصم من المرتب لمدة لا تجاوز شهرين".

ويتضح أن المادة السابقة قد بينت أن من حق المحكمة التأديبية استجواب العامل وسماع الشهود. ونقوم بتناول كلا الأمرين فيما يلي:

أولاً: استجواب العامل

يقصد بالاستجواب" مواجهة العامل بالتهمة المنسوبة إليه ومطالبته بإبداء رأيه فيها، ثم مناقشته تفصيلياً في أدلة الدعوى إثباتاً ونفياً كمحاولة للكشف عن الحقيقة"(١).

والقاعدة أنَّ الاستجواب يكون جوازياً للمحكمة التأديبية دون أن يتوقف على إرادة العامل(٢).

وعرَّفت المحكمة الإدارية العليا الاستجواب بأنه" عبارة عن مجموعة من الأسئلة المحددة توجه إلى العامل بشأن اتهام محدد بعبارات صريحة وبطريقة تمكنه من إبداء دفاعه والرد على ما يوجه إليه"(٣).

وذهبت المحكمة الإدارية العليا إلى جواز تكليف النيابة الإدارية بالتحقيق من قبل المحكمة واستكمال شهادة الشهود أيضاً، حيث قضت بأن "للمحكمة استجواب العامل المقدم للمحاكمة أو سماع الشهود من العاملين وغيرهم، ولا تثريب على تكليف المحكمة للنيابة الإدارية التي قامت بالتحقيق أصلاً باستكمال ما ترى المحكمة استكماله من سماع الشهود أو استيفاء بعض جوانب التحقيق ليس ثمة ما يوجب قصر إجراء التحقيق على المحكمة والحظر على تكليفها للنيابة الإدارية"(٤).

(١) د. مأمون سلامة، قانون الإجراءات الجنائية الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، ١٩٨٠، ص٣٨٨، ود. فوزية عبد الستار شرح قانون الإجراءات الجنائية دار النهضة العربية ١٩٨٦ ص٣٥٢.

(٢) د. عبد الفتاح عبد الحليم عبد البر. الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة دراسة مقارنه دار النهضة العربية ١٩٧٩م، ص٩٧.

(٣) حكمها في ٢٩/ ٤/ ١٩٩٥، الطعن رقم ٢٩٤٧ لسنة ٣٧ق، مكتب فني ٤٠، ج٢، ص١٦٨٧.

(٤) حكمها في ٧/ ٢/ ١٩٨٤م الطعن رقم ١٨٩ لسنه ٢٥ ق مكتب فني ٢٩ ج١ ص٦٠٩.

والجدير بالذكر أن أي حكم أو قرار بالجزاء يعتبر غير مشروع إذا لم يستند إلى تحقيق أو استجواب سابق، وهذا ما أكدته المحكمة الإدارية العليا حيث قضت بأن "التحقيق هو وسيلة استبانة الحقيقة ووجه الحق فيما نسب إلى العامل من اتهام، وبغير أن يكون تحت يد الجهة المنسوب لها العامل سواء بالبراءة أو الإدانة، وعليه فإن أي قرار أو حكم بالجزاء يصدر غير مستند إلى تحقيق أو استجواب سابق أو يصدر استناداً إلى تحقيق ناقص أو غير مستكمل الأركان يكون قراراً أو حكماً غير مشروع؛ إذ أن التحقيق لا يكون مستكمل الأركان، إلا إذا تناول الواقعة محل الاتهام بالفحص والتمحيص، ولابد من تحديد عناصرها بوضوح ويتعين من حيث الأفعال والزمان والمكان والأشخاص وأدلة الثبوت، فإذا ما قصر التحقيق عن استيفاء عنصر أو أكثر من العناصر على نحو تجهل معه الواقعة وجوداً وعدماً أو أدلة وقوعها أو نسبتها إلى المتهم كان تحقيقا معيبا، وكذلك يلزم لصحة التحقيق مواجهة العامل بالمخالفة المنسوبة إليه وتحقيق دفاعه بشأنها وبيان وجه الحق في ذلك الدفاع بعد تحقيقه"[1].

ثانياً: سماع الشهود

لا يخفى ما لشهادة الشهود من أهمية بالغة في كشف النقاب عن الحقيقة بما لها من تأثير بالغ على عقيدة المحكمة خصوصاً في الحالات التي تمثل فيها الدليل الوحيد والحاسم في الدعوى[2].

ونظراً للدور الكبير الذي يلعبه الشهود في مجال المحاكمة التأديبية فإن المشرع زود المحكمة التأديبية بسلطات واسعة في هذا المجال تتمثل فيما يلي:

١. يسري على الشهود فيما يتعلق بالتخلف عن الحضور أو الامتناع عن أداء الشهادة أو شهادة الزور الأحكام المقررة قانوناً.

٢. تحرر المحكمة محضراً بما يقع من الشاهد وتحيله إلى النيابة العامة إذا رأت في الأمر جريمة.

---

(١) حكمها في ٢٠٠٥/١١/١٢ الطعن رقم ١٠٥٩١ لسنة ٥٠ق، حكم غير منشور.

(٢) د. فوزية عبد الستار المرجع السابق ص٣٤٨ وما يليها.

٣. توقيع عقوبة تأديبية على المتخلفين بدون عذر من الشهود الموظفين، وذلك بعد تأجيل الدعوى وإخطارهم بالجلسة المحددة مرة أخرى، وكذلك الشأن إذا امتنعوا عن أداء الشهادة، والعقوبة المقررة هي الإنذار أو الخصم من المرتب لمدة لا تتجاوز شهرين وإذا صادف المحكمة مشكلة فنية تتصل بالتحقيق فإن من حقها أن تستعين بمن تشاء من الخبراء لكي تصل إلى الحقيقة[١].

وهذا ما أكدته المحكمة الإدارية العليا أيضاً حيث قضت بأنه" لا جدال في أن للهيئات التأديبية الاستعانة بآراء الخبراء وأن انتدابهم أمامها لمهمة خاصة، يعتبر إجراء من إجراءات التحقيق، وليس في القواعد التي تنظم تأديب الموظفين أو محاكمتهم ما يمنع من الاستعانة برأي جهة فنية متخصصة في الكشف عن الحقيقة والوصول إلى الصواب"[٢].

وقضت أيضاً بأن "المحكمة التأديبية إنما تستمد الدليل الذي تقيم عليه قضاءها من الوقائع التي تطمئن إليها دون معقب عليها في هذا الشأن ما دام الاقتناع قائماً على أصول موجودة وغير منتزعة من أصول لا تنتجه"[٣].

الغصن الثاني

حق الدفاع شخصياً أو الاستعانة بمحامي

يعتبر حق الدفاع حقاً مقدساً في جميع المحاكمات لاسيما ما ينطوي منها على معنى العقوبات كالمحاكمات الجنائية والتأديبية[٤]، ومن هذا المنطلق فقد نصت المادة ٣٧ من قانون مجلس الدولة على أنه" للعامل المقدم إلى المحاكمة التأديبية أن يحضر جلسات

(١) د. سليمان الطماوي، قضاء التأديب، مرجع سابق ص٦٠١.

(٢) حكمها في ٢٣/ ١/ ١٩٦٥م الطعن رقم ١٤٥٦ لسنه ٨ق مكتب فني ١٠ ج١ ص٤٦٣.

(٣) حكمها في ٢٥/ ١١/ ١٩٦٧ الطعن رقم ١٧٦ لسنه ١٠ق، مكتب فني١٣، ج١، ص١١١، وحكمها في ٢٩/ ١/ ٢٠٠٥، الطعن رقم ٢٦٩٦ لسنة٤٤ق، ص١٦٨، غير منشور، شبكة المعلومات القانونية العربية، موقع إلكتروني.

(٤) د. سليمان الطماوي، المرجع السابق ص٥٨٧، وفي فرنسا هذا الحق مكفول و يحق للموظف الاطلاع على ملفه كاملاً ويجب على الإدارة إعلامه بهذا الحق. لمزيد من التفاصيل حول هذا الموضوع راجع

Dupis (G) et José Guédon (M)rtchrétien(p);op cit.p.330.
Braibant (G) et stirn (B); op cit.p.391.

المحاكمة أو أن يوكل عنه محامياً وله أن يبدي دفاعه كتابةً أو شفاهةً وللمحكمة أن تقرر حضوره شخصياً".

وقد أعطت المادة السابقة من قانون مجلس الدولة العامل حرية واسعة في الاختيار بين حضور جلسات المحاكمة أو توكيل محامي لهذا الغرض، كما له حرية الاختيار بين تقديم دفاعه كتابةً أو شفاهة.

ومما لاشك فيه أن حق الدفاع مكفول دستورياً و قانونياً. فقد نصت المادة ٦٩ من الدستور المصري لعام ١٩٧١م على أن "حق الدفاع أصالة أو بالوكالة مكفول ويكفل القانون لغير القادرين مالياً وسائل الالتجاء إلى القضاء والدفاع عن حقوقهم".

ويعتبر مبدأ المواجهة في الإجراءات من ضمانات حقوق الدفاع وعنصراً من عناصرها، ويترتب على ذلك أنه يجب أن يتم كل إجراء من إجراءات الدعوى في مواجهة الطرف الآخر ومجابهة كل طرف في الدعوى بما يقدمه غيره من أدلة وعناصر للإثبات، وعلى هدي ذلك يكون حق الدفاع أشمل من مبدأ المواجهة، حيث يقوم حق الدفاع بالإضافة لما يمثله مبدأ المواجهة ليشمل كل ما يتعلق بالطرفين أمام القضاء(١).

واستقر قضاء المحكمة الإدارية العليا على أن مواجهة الموظف بالمخالفة المسندة إليه، تعتبر من الضمانات الأساسية التي يجب توفرها في التحقيق، والحكمة من تقرير هذه الضمانة هي إحاطة العامل بما يسند إليه ليدلي بأوجه دفاعه، فلا يقبل منه بعد ذلك الدفع

---

(١) د. إبراهيم نجيب سعد، القانون القضائي الخاص، منشأة المعارف بالإسكندرية، ط١، ١٩٧٤، ص٦٦٧، د. سيد أحمد محمود، التقاضي بقضية وبدون قضية، مرجع سابق، ص٢٣٣ومابعدها، وذهبت محكمة النقض إلى أن "حق الدفاع يقتضي أول ما يقتضي احترام مبدأ المواجهة الذي يستلزم تمكين الخصوم من الإلمام بما يبدى ضدهم وتمكينهم من الدفاع في شأنه، ولا يقتصر هذا الحق على منع الخصوم من إبداء دفاع في غيبة الخصم الآخر، وإنما يقوم في جوهره على وجوب عدم بناء الحكم على وقائع أو مستندات لم تعط الفرصة للخصوم في مناقشتها، ويستلزم إعطاؤها الفرصة لكل طرف في الخصومة ليعرف ما هو منسوب إليه ومناقشته، فلا يجوز أن يفاجأ بأمر لم يطلب منه الدفاع عنه" حكمها في ٣/ ٢/ ٢٠٠٥ الطعن رقم٦٩٧٦لسنة٧٢ق، غير منشور، شبكة المعلومات القانونية العربية، موقع إلكتروني.

بطلان التحقيق استناداً إلى الإخلال بحقه في الدفاع عن نفسه، ذلك أنه كان في مكنته أن يبدي ما يراه من دفاع أمام المحكمة التأديبية"[1].

الغصن الثالث

مدى التقيد بالأوراق المحالة وإقامة الدعوى على عاملين آخرين

يثور تساؤل في المحاكمات التأديبية عن مدى تقيد المحكمة بالأوراق المحالة إليها في قرار الإحالة فهل تكتفي بما تمت إحالته، أم تستطيع التصدي لوقائع لم ترد في قرار الإحالة، وكذا هل تستطيع المحكمة إقامة الدعوى على عاملين من غير الذين قدموا إلى المحاكمة أم لا يعطيها القانون هذا الحق؟ وعلى هدي ما تقدم نجيب عن هذه التساؤلات في النقاط التالية:

أولاً: مدى التقيد بالأوراق المحالة[2].

خول القانون المحكمة أن تتصدى لوقائع لم ترد بقرار الإحالة، وذلك سواء من تلقاء نفسها أو بناءً على طلب النيابة الإدارية. ولقد نصت المادة ٤٠ من قانون مجلس الدولة على أن "تفصل المحكمة في الواقعة التي وردت بقرار الإحالة، ومع ذلك يجوز للمحكمة سواء من تلقاء نفسها أو بناء على طلب النيابة الإدارية التصدي لوقائع لم ترد في قرار الإحالة، والحكم فيها إذا كانت عناصر المخالفة ثابتة في الأوراق، وبشرط أن تمنح العامل أجلاً مناسباً لتحضير دفاعه إذا طلب ذلك".

ويتضح مما سبق أنَّ للمحكمة التصدي لوقائع لم ترد في الأوراق المحالة سواء من تلقاء نفسها أو بناء على طلب النيابة الإدارية، وذلك إذا كانت عناصر المخالفة ثابتة في الأوراق ووضع شرط لذلك وهو منح العامل أجلاً لتحضير دفاعه، وهذا يؤكد عدم تقيد المحكمة التأديبية بالأوراق المحالة.

---

(١) حكمها في ٣٠/ ١١/ ٢٠٠٥م الطعن رقم ١٠٦٩٦ لسنه ٤٧ق ص١٥٥.

(٢) هذا المبدأ ليس بدعة في نظام التأديب إذ ورد في المادة ٣٠٨ من قانون الإجراءات الجنائية المصري رقم ١٥٠ لسنة ١٩٥٠،، وهذا ما أكدته محكمة النقض المصرية في حكمها في ٢٣/ ١١/ ١٩٧٨ الطعن رقم ٨٤٠ لسنة ٤٨ق، مكتب فني ٢٩، ج١، ص٨٢٦، وحكمها في ٩/ ١/ ٢٠٠١ الطعن رقم ١٠٩٣٦ لسنة ٦٢ق، مكتب فني ٥٢، ص١٠٤.

وبالتالي تستطيع المحكمة تغيير الوصف القانوني للمخالفة، وهذا ما أكدته المحكمة الإدارية العليا حيث قضت بأن "للمحكمة تغيير الوصف القانوني للمخالفة إذا غيرت الوصف إلى الأشد فيجب تنبيه المتهم ودفاعه إلى ذلك إذا غيرت للوصف الأخف لا تكون ملزمة بلفت نظر المتهم - هذه القاعدة تجد نطاقها ومجال إعمالها في المحاكمات الجنائية لا وجه لإعمالها في مجال التأديب، أساس ذلك أن المخالفات التأديبية ليست محددة بنص خاص وعقوبة خاصة بكل منها"(١).

وقضت المحكمة أيضاً بأن "إعمال نص المادة ٤٠ من قانون مجلس الدولة الحالي تضمنه قواعد للتصدي لوقائع لم ترد في قرار الإحالة والحكم فيها، إذا كانت عناصر المخالفة ثابتة في الأوراق يشترط لذلك منح العامل أجلاً مناسباً لتحضيره دفاعه إذا طلب ذلك"(٢).

ثانياً: إقامة الدعوى على عاملين آخرين

أجازت المادة ٤١ من قانون مجلس الدولة للمحكمة إقامة الدعوى على عاملين غير من قدموا للمحاكمة، إذ نصت على أن "للمحكمة أن تقيم الدعوى على عاملين من غير الذين قدموا للمحاكمة أمامها إذا قامت لديها أسباب جدية بوقوع مخالفة منهم، وفي هذه الحالة يجب منحهم أجلاً مناسباً لتحضير دفاعهم إذا طلبوا ذلك، وتحال الدعوى برمتها إلى دائرة أخرى بقرار من رئيس مجلس الدولة بناءً على طلب رئيس المحكمة".

أي أنه يجوز للمحكمة أن تقيم الدعوى على عاملين غير من قدموا للمحاكمة أمامها وهي سلطة غير مألوفة في القضاء العادي، وشرط استعمال هذه السلطة أن تقوم لدى المحكمة أسباب جدية بوقوع مخالفة منهم، وقيَّد المشرع هذه السلطة الاستثنائية بقيدين: الأول إحالة الدعوى إلى دائرة أخرى، والثاني منح العاملين المحالين إلى المحاكمة أجلاً مناسباً لتحضير دفاعهم إذا طلبوا ذلك، ولعل المشرع قد وضع في اعتباره الحاجة إلى حسم إجراءات التأديب في أجل قصير حتى يستقر وضع العاملين المحالين إلى التأديب ويتفرغوا لعملهم(٣).

---

(١) حكمها في ١٠/ ٦/ ١٩٩٥م الطبعة رقم ٤١٨٢ لسنه ٣٧ق مكتب فني ٤٠ ج٢ ص١٨٨٥.
(٢) حكمها في ٧/ ١١/ ١٩٩٢م الطعن رقم ٢٥٩ لسنه ٣٢ق، مكتب فني ٣٨، ج١، ص٧٦.
(٣) د. سليمان الطماوي قضاء التأديب مرجع سابق ص٥٩٩.

وذهبت المحكمة الإدارية العليا إلى أن مناط نص المادة ٤١ من قانون مجلس الدولة أن تكون المخالفات التي رأت المحكمة نسبتها إلى هؤلاء العاملين مرتبطة بالدعوى المنظورة أمامها ومتفرعة منها عدم جواز توجيه الاتهام عن مخالفات لا تتصل بالدعوى المنظورة[١].

الفرع الثالث

الفصل في الدعوى

تمهيد وتقسيم:

نظراً للطبيعة الخاصة للدعوى التأديبية ألزم المشرع المحكمة التأديبية بأن تفصل في الدعاوى التي تحال إليها على وجه السرعة، ولقد نصت المادة ٣٥ من قانون مجلس الدولة على أن "تفصل المحكمة التأديبية فى القضايا التي تحال إليها على وجه السرعة، وعلى الوزراء والرؤساء المختصين موافاة المحكمة بما تطلبه من بيانات أو ملفات أو أوراق لازمة للفصل في الدعوى خلال أسبوع من تاريخ الطلب، ولا يجوز تأجيل نظر الدعوى أكثر من مرة لذات السبب على ألا تجاوز فترة التأجيل أسبوعين، وتصدر المحكمة حكمها في مدة لا تجاوز شهرين من تاريخ إحالة الدعوى إليها".

ويقول البعض[٢] تعليقاً على نص المادة ٣٥ من قانون مجلس الدولة - ويحق - أن "إعلان المبدأ شيء وتنفيذه شيء آخر؛ فلا النيابة الإدارية مقيدة بمدى زمني معين للانتهاء من التحقيق ولا المحكمة التأديبية في خصوص إصدار الحكم في القضايا التأديبية المعروضة عليها، ويصدق ذات القول بالنسبة إلى الطعون في القرارات والأحكام التأديبية سواء أمام محكمة القضاء الإداري أو المحكمة الإدارية العليا، ولا علاج لهذا الأمر إلا بإعادة دراسة إجراءات المحاكمة التأديبية سواء في مرحلة التحقيق أو في مرحلة المحاكمة أو مرحلة الطعن وتبسيطها وإزالة غير المجدي منها وسد ثغرات المماطلة والتسويف فهذا وحده يحقق السرعة المطلوبة".

---

(١) حكمها في ٢٩/ ٦/ ١٩٧٤م الطعن رقم ٢٦٤ لسنه ١٩ ق، مكتب فني ١٩، ج١، ص٤٦٣.
(٢) د. سليمان الطماوي القضاء الإداري قضاء التأديب دار الفكر العربي ١٩٨٧م ص٦٢٠.

وسرعة الفصل في الدعاوى التأديبية تعد من الأمور الهامة لإظهار براءة البريء وتوقيع العقوبة المناسبة على المذنب تحقيقاً للعدالة واستقرار الأوضاع في الإدارة[1].

وذهبت المحكمة الإدارية العليا إلى أن حضور المتهم جلسات المحكمة ليس شرطاً لازماً للفصل في الدعوى، وإنما يجوز الفصل فيها في غيبته طالما كانت مهيأة لذلك وكان المتهم قد أعلن بقرار الإحالة وبتاريخ الجلسة التي عينت لنظر الدعوى[2].

و بقي لنا في هذا الخصوص الحديث عن تأثير الجريمة الجنائية على الجريمة التأديبية، ثم نعقب ذلك الحديث عن الحكم في الدعوى، وذلك على النحو التالي:

أولاً: تأثير الجريمة الجنائية على الجريمة التأديبية

للحديث عن تأثير الجريمة الجنائية على الجريمة التأديبية يجب أن نفرق بين حالتين، هما إذا كانت الواقعة التي أحيل بشأنها العامل تمثل جريمة جنائية أو لا تمثل جريمة جنائية، ولقد نصت المادة ٣٩ من قانون مجلس الدولة على أنه" إذا رأت المحكمة أن الواقعة التي وردت بأمر الإحالة أو غيرها من الوقائع التي تضمنها التحقيق تكون جريمة جنائية أحالتها إلى النيابة العامة للتصرف فيها وفصلت في الدعوى التأديبية، ومع ذلك إذا كان الحكم في دعوى تأديبية يتوقف على نتيجة الفصل في دعوى جنائية، وجب وقف الأولى حتى يتم الفصل في الثانية، ولا يمنع وقف الدعوى من استمرار وقف العمل وعلى النيابة الإدارية تعجيل نظر الدعوى بمجرد زوال سبب الوقف".

ويتضح مما سبق وجود حالتين: الأولى أن يكون الفصل في الدعوى التأديبية متوقفًا على الفصل في الدعوى الجنائية ففي هذه الحالة تتوقف الدعوى التأديبية لحين الفصل في الدعوى الجنائية، أما الحالة الثانية فهي إمكانية فصل الدعويين أي أن الفصل في الدعوى التأديبية لا يتوقف على الفصل في الدعوى الجنائية، وفي هذه الحالة تقوم المحكمة التأديبية بالفصل في الدعوى التأديبية وتخطر النيابة العامة لاتخاذ المقتضى القانوني في الدعوى الجنائية، وهذا ما أكدته المحكمة الإدارية العليا حيث قضت بأن "المشرع تناول في حالات الارتباط

(١) د. ماجد الحلو الدعاوى الإدارية مرجع سابق ص٣٥٣.
(٢) حكمها في ١٥/ ١١/ ١٩٧٥ الطعن رقم ٨٤ لسنة ٢٠ق، مكتب فني ٢١، ج١، ص٥.

بين الدعوى التأديبية المقامة والمنظورة أمام المحاكم التأديبية ودعوى جنائية أخرى قائمة ومنظورة أمام المحاكم الجنائية، إذ أوجب المشرع في هذه الحالة وقف الدعوى التأديبية لحين الفصل في الدعوى الجنائية، وذلك إذا كان الحكم في الدعوى التأديبية يتوقف على نتيجة الفصل في الدعوى الجنائية بالارتباط الكامل بينهما وبذات الوصف الوارد بأمر الإحالة أمام المحاكم التأديبية، كما عالج المشرع حالة ما إذا تبين للمحكمة التأديبية أن الواقعة الورادة بأمر الإحالة أو غيرها من الوقائع التي تضمنها التحقيق تكون جريمة جنائية ففي هذه الحالة تحيل الأوراق بهذه الواقعة إلى النيابة العامة للتصرف فيها، وجماع ما تقدم أن وقف الدعوى التأديبية لحين الفصل في الشق الجنائي يكون وجوبياً في حالة ما إذا كانت هناك دعوى جنائية منظورة وعن ذات الوقائع المنسوبة للمخالف بالدعوى التأديبية، ويتوقف الفصل في هذه الأخيرة على الفصل في الشق الجنائي، إلا أن هناك دعوى جنائية منظورة عن ذات الوقائع المنسوبة للمحال في المحكمة التأديبية- وذلك تفادياً لما قد يحدث من تعارض بين الحكم التأديبي وما قد ينتهي إليه التحقيق الجنائي عن ذات الواقعة- كما أن الدعوى الجنائية تجد مصدرها وبدايتها أصلاً مع التحقيق الجنائي الذي ينتهي إلى حكم جنائي قد يتعارض مع الحكم التأديبي"(١).

وهذا النص يؤثر في مدة سقوط الدعوى التأديبية حسب ما جاء في الفقرة الأخيرة من نص المادة ٩١ من القانون رقم ٤٧ لسنه ١٩٧٨م بشأن إصدار قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة والتي نصت على "ومع ذلك إذا كون الفعل جريمة جنائية فلا تسقط الدعوى التأديبية إلا بسقوط الدعوى الجنائية، وبالتالي إذا كان الفعل يشكل جريمة تأديبية وأخرى جنائية في ذات الوقت لا تسقط الدعوى التأديبية إلا بتقادم الدعوى الجنائية.

وإذا كان الفعل المنشئ للجريمة التأديبية لا يشكل في نفس الوقت جريمة جنائية تسقط الدعوى التأديبية بمضي ثلاث سنوات من تاريخ ارتكابها سواء علم بها الرئيس الإداري أو لم يعلم"(٢).

---

(١) حكمها في ٢٨/ ١/ ٢٠٠٦ الطعن رقم ١٠٣٢٣ لسنة ٤٩ ق، حكم غير منشور.

(٢) د. ماجد الحلو، الدعاوى الإدارية، مرجع سابق، ص ٣٦٣ وانظر المادة ٩١ من قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة المصرية المعدل في سنه ١٩٨٣م.

وقضت المحكمة الإدارية العليا بمناسبة توجيه جناية التزوير لأحد الأشخاص........ أن "الأمر الذي تستطيل معه مدة تقادم الدعوى التأديبية قبل الطاعن باستطالة مدة انقضاء الدعوى الجنائية قبله عن جناية التزوير والتي تتقادم وفقاً لنص المادة ١٥ من قانون الإجراءات الجنائية بمضي عشر سنوات من تاريخ ارتكاب الجريمة"(١).

وذهبت المحكمة في حكم آخر إلى أنه" متى كوَّن الفعل التأديبي في ذات الوقت جريمة جنائية تسري حينئذ مدة السقوط المنصوص عليها في قانون الإجراءات الجنائية"(٢).

ثانياً: الحكم في الدعوى التأديبية

لابد أن تصدر الأحكام في الدعاوى التأديبية مسببة، ولقد نصت المادة ٤٣ من قانون مجلس الدولة على" ألا يجوز تأجيل النطق بالحكم أكثر من مرة وتصدر الأحكام مسببة ويوقعها رئيس المحكمة".

القاعدة الأساسية في التقاضي عموماً أن يصدر الحكم مسبباً(٣)، والتسبيب هام جداً لطمأنة المتقاضين من ناحية ولإعمال رقابة جهات القضاء العليا من ناحية أخرى، ولهذا فإن المشرع سحب ضمانة التسبيب إلى القرارات الإدارية الصادرة في مجال التأديب، ولكي يؤدي التسبيب دوره يجب أن يتناول وقائع الدعوى من حيث شخص المتهم والأفعال المسندة إليه والأدلة التي استندت إليها المحكمة في تكوين اقتناعها سلباً أو إيجاباً ونصوص القوانين التي طبقتها وأن يكون الحكم خلاصة منطقية لكل ذلك(٤).

والأحكام التأديبية بالإدانة لا بد أن تبنى على القطع واليقين وليس على الشك والتخمين. أساس ذلك أن المحكمة التأديبية عند تحديدها لعناصر الجريمة التأديبية ملزمة

---

(١) حكمها في ١١/٢/٢٠٠٦م الطعن رقم ١٣٣٤٠ لسنه ٤٩ق، ص١٢٤، غير منشور، شبكة المعلومات القانونية العربية، موقع إلكتروني.

(٢) حكمها في ٢٩/١/٢٠٠٥م الطعن رقم ٣١٣٤ لسنه ٤٥ق ص١٦٤، غير منشور، شبكة المعلومات القانونية العربية، موقع إلكتروني.

(٣) د. سيد أحمد محمود، التقاضي بقضية وبدون قضية، مرجع سابق، ص٤٧٧ومابعدها.

(٤) د. سليمان الطماوي، قضاء التأديب، مرجع سابق ص٦٣٢، أ. عبدالفتاح التريكي، مرجع سابق، ص٩٤، وفي نفس المضمون راجع:

Braibant(G)et strin(B):op cit,p.393.

بأن تستند في تقديرها وحكمها على وقائع محددة وقاطعة الدلالة(١).

وتسبيب الأحكام يعني حمل القضاة على بناء الحكم على أسباب واضحة ونتيجة لفكرة واضحة، وهذا ما أكدته المحكمة الإدارية العليا حيث قضت بأن "تسبيب الأحكام يقصد به محل القضاة على ألا يحكموا على أساس فكرة مبهمة لم تستبن معالمها وأن يكون الحكم دائماً نتيجة أسباب معينة محددة مفاهيمها وجرت على أساسها المداولة بين القضاة قبل النطق به، وهذا الأمر لا يدل عليه ولا يقطع به إلا توقيع أعضاء الهيئة التي أصدرت الحكم على مسودته المشتملة على أسبابه، فمن هذا التوقيع يتبين أنهم طالعوا الأسباب وتناقشوا فيها وأقروها على الوضع الذي أثبتت به في المسودة، ولا يغني عن هذا الإجراء توقيعهم على الورقة المتضمنة منطوق الحكم وحده متى كانت منفصلة عن الورقة المشتملة على أسبابه، وعلى ذلك فإن مسودة الحكم المشتملة على منطوقه إذا لم توقع إلا من اثنين من أعضاء الدائرة الثلاثية التي أصدرته فإن الحكم يكون قد صدر باطلاً طبقاً لحكم المادة ١٧٥ من قانون المرافعات سالفة الذكر والبطلان في هذه الحالة بطلان لا يقبل التصحيح لانطوائه على إهدار لضمانات جوهرية لذوي الشأن من المتقاضين، ولذلك فإنه يتعلق بالنظام العام ويكون واجباً على محكمة الطعن التي طرح عليها الحكم أن تقضي بذلك البطلان من تلقاء نفسها دون توقف على دفع أحد الخصوم أو تمسكه به أو إيراده كوجه من أوجه النعي على الحكم المطعون فيه"(٢).

وذهبت المحكمة الإدارية العليا إلى أن "تسبيب الأحكام يعتبر شرطاً من شروط صحتها، لذا فإنه يجب أن يصدر الحكم مشتملاً على الأسباب التي يبنى عليها وإلا كان باطلاً، وكذلك فإن القصور في أسباب الحكم الواقعية يترتب عليه بطلان الحكم، وتسبيب الأحكام يعني بيان الأدلة الواقعية والحجج القانونية التي بنت عليها المحكمة حكمها، والحكمة التي اقتضت تسبيب الأحكام واضحة وهي حمل القاضي على العناية بحكمه وتوخي العدالة في قضائه، كما أنها تحمل على اقتناع الخصوم بعدالة الأحكام حتى ينزل في

(١) أ. أحمد يوسف و أ. عزت يوسف قضاء الإلغاء مرجع سابق ص٢٢١.
(٢) حكمها في ١٧/ ٤/ ٢٠٠٧ الطعن رقم٩٣٦٤لسنة٤٧ق، حكم غير منشور.

النفوس منزلة الاحترام وفوق كل هذا فإنها لازمة لتمكين محكمة الطعن من إجراء الرقابة على الأحكام"[1].

(١) حكمها في ٢٤/ ٥/ ١٩٩٧م الطعن رقم ٩٨٠ لسنه ٤٢ق مكتب فني ٤٢ ج٢ ص١٠٥٣.

الفصل الثاني

أقسام مجلس الدولة وهيئاته وأعضائه

تمهيد وتقسيم:

من الأقسام الهامة في مجلس الدولة قسم الفتوى وقسم التشريع ولهما اختصاصات حددتها نصوص القانون، ولابد من وجود بناء إداري في كل مؤسسة لكي يقوم على الشئون الإدارية للعاملين فيها، وكذا لابد أن نبين أعضاء مجلس الدولة وبيان واجباتهم وشروط تعيينهم وكل ما يتعلق بهم، وعلى هدي ما سبق نقوم بتقسيم هذا الفصل إلى ثلاثة مباحث، الأول نخصصه لدراسة قسمي الفتوى والتشريع والثاني نسلط الضوء فيه على هيئات مجلس الدولة المختلفة، والمبحث الأخير نبين فيه أعضاء مجلس الدولة، وذلك على النحو التالي:

المبحث الأول: قسمي الفتوى والتشريع.

المبحث الثاني: هيئات مجلس الدولة المختلفة.

المبحث الثالث: أعضاء مجلس الدولة.

المبحث الأول

قسمي الفتوى والتشريع

تمهيد وتقسيم:

بالإضافة إلى القسم القضائي والذي بيَّناه في الفصل السابق بمحاكمه المختلفة، يوجد قسما الفتوى والتشريع، وهو يضم دائرتين منفصلتين هما دائرة الفتوى ودائرة التشريع، ونقوم بدراسة لكل دائرة على حدة في مطلبين على التوالي والمطلب الثالث نخصصه للجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع، وذلك على النحو التالي:

المطلب الأول: قسم الفتوى.

المطلب الثاني: قسم التشريع.

المطلب الثالث: الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع.

المطلب الأول

قسم الفتوى

تمهيد وتقسيم

عهد المشرع إلى قسم الفتوى عدة اختصاصات منها اختيارية وأخرى إجبارية تقوم بها إدارات الفتوى المختلفة، كما حدد المشرع مسائل معينة تحال إلى لجان الفتوى لإبداء الرأي فيها، وعلى هدي ما سبق نقسم هذا المطلب إلى فرعين، نتناول في الفرع الأول إدارات الفتوى، ثم نبين لجان الفتوى في الفرع الثاني، وذلك على النحو التالي:

الفرع الأول: إدارات الفتوى.

الفرع الثاني: لجان الفتوى.

الفرع الأول

إدارات الفتوى

تمهيد وتقسيم:

تعتبر إدارات الفتوى من الإدارات المهمة التي يتكون منها مجلس الدولة، وقد حدد القانون العديد من الإدارات المختصة في معظم الجهات الإدارية في الدولة، كما منح المشرع تلك الإدارات صلاحيات محددة على سبيل الحصر، فضلاً عن جواز طلب مفوضين من مجلس الدولة في بعض الإدارات، وعلى هدي ما سبق نقسم هذا الفرع إلى غصنين، نتناول في الغصن الأول بيان توزيع إدارات الفتوى، ونخصص الغصن الثاني للحديث عن اختصاصات إدارات الفتوى، ونبين في الغصن الثالث المفوضين لدى الجهات الإدارية، وذلك على النحو التالي:

الغصن الأول: توزيع إدارات الفتوى.

الغصن الثاني: اختصاصات إدارات الفتوى.

الغصن الثالث: المفوضين لدى الجهات الإدارية.

الغصن الأول

توزيع إدارات الفتوى

قسم الفتوى عبارة عن إدارات تقوم بإبداء المشورة والرأي إذا طلب منها، ونصت المادة٥٨ من قانون مجلس الدولة على أنه" يتكون قسم الفتوى من إدارات مختصة لرياسة الجمهورية ورياسة مجلس الوزراء والوزارات والهيئات العامة، ويرأس كل إدارة منها مستشار أو مستشار مساعد، ويعين عدد الإدارات وتحدد دوائر اختصاصها بقرار من الجمعية العمومية للمجلس، وتختص الإدارات المذكورة بإبداء الرأي في المسائل التي يطلب الرأي فيها من الجهات المبينة في الفقرة الأولى وبفحص التظلمات الإدارية، ولا يجوز لأية وزارة أو هيئة عامة أو مصلحة من مصالح الدولة أن تبرم أو تقبل أو تجيز أي عقد أو

صلح أو تحكيم أو تنفيذ قرار محكمين في مادة تزيد قيمتها على خمسة آلاف جنيه بغير استفتاء الإدارة المختصة ".

مما سبق يتضح أن إدارات الفتوى تقوم بمهمة الرد على ما يطرح عليها من تساؤلات الجهات التابعة لها وتقوم هذه الإدارات بإبداء الرأي القانوني الوافي لتلك التساؤلات، ولا تعتبر فتاوى هذا القسم قرارات إدارية أو أحكاماً قضائية ملزمة أو قابلة للطعن، وإنما هي مجرد آراء استشارية لجهة الإدارة، لها أن تأخذ بها أو تخالفها حتى في المجالات التي تلزم فيها الإدارة بالرجوع إلى قسم الفتوى لمعرفة رأيها في أمر من الأمور، وفي مثل هذه الحالات يجب على جهة الإدارة أن تأخذ الرأي مقدماً وقبل اتخاذ قراراها و إلا جاء هذا القرار معيباً في شكله(١).

الغصن الثاني

اختصاصات إدارات الفتوى

تمارس إدارات الفتوى نوعين من الاختصاص(٢):

أولاً: اختصاص اختياري: وذلك بإبداء الرأي في المسائل التي يطلب الرأي فيها من الجهات الواردة في المادة السابقة، وبالتالي فهذا الطلب أمر تقديري للجهة الإدارية لها أن تطلبه أولا تطلبه.

ثانياً: اختصاص إجباري: وفي هذه الحالة تكون الإدارة ملزمة بطلب الرأي من إدارة الفتوى وذلك حسب الفقرة الأخيرة من المادة السابقة، والتي نصت على أنه لا يجوز لأية وزارة أو هيئة عامة أو مؤسسات عامة وما في حكمها أن تبرم أو تقبل أو تجيز أي عقد أو صلح أو تحكيم أو تنفيذ قرار محكمين في مادة تزيد قيمتها على خمسة آلاف جنيه بغير

(١) د. ماجد الحلو، مرجع سابق، ص١٥٤، د. وهيب عياد سلامة بحث بعنوان" حتمية بقاء مجلس الدولة المصري- دراسة مقارنة " مجلة هيئة قضايا الدولة، العدد الأول، السنة ٣٦، يناير _ مارس١٩٩٢، صـ٥٢.

(٢) د. رمضان بطيخ، أصول التنظيم الإداري في النظم الوضعية والإسلامية، دار النهضة العربية، ١٩٩٣م ص٣١٦.

استفتاء الدائرة المختصة، وفي هذه الحالة يتعين على الجهة الإدارية ضرورة أخذ رأي إدارة الفتوى وإلا عُد امتناعها عملاً غير مشروع يستحق الإلغاء(١).

والإلزام ينصب على ناحية واحدة فقط هي ضرورة الالتجاء إلى المجلس، أما الأخذ برأي المجلس فأمر تترخص فيه الإدارة بالرفض أو القبول(٢)، وتختص إدارة الفتوى علاوة على ذلك بفحص التظلمات الإدارية.

وبالتالي لا تستطيع إدارة الفتوى رفض إبداء الرأي إذا طلب منها ذلك كون الجهة الإدارية في هذا الطلب تريد أن تقف عند صحيح القانون في المسألة المثارة، وهذا ما أكدته الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع حيث أفتت بأن "إدارات الفتوى بمجلس الدولة تلتزم بإبداء الرأى فى هذا الشأن إذا طلب منها مباشرة ذلك ، ولا يكون لديها مكنة رفض إبداء الرأى، نزولاً على أحكام قانون مجلس الدولة ، لاسيما وأن الجهة الإدارية حينما تستطلع الرأى القانوني في مسألة ما من الجهة التي ناط بها القانون وحدها دون غيرها هذا الاختصاص، إنما تريد أن تتعرف على صحيح حكم القانون حتى تتسم تصرفاتها بالمشروعية تحقيقاً لمبدأ سيادة القانون"(٣).

وأفتت الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بأن مناط اختصاص إدارة الفتوى بمجلس الدولة بإبداء الرأي في المسائل القانونية التي يطلب الرأي فيها أن يكون موجهاً من الجهات المبينة بالفقرة الأولى من المادة ٥٨ من قانون المجلس على سبيل الحصر....... ومن ثمَّ لا يسوغ للجمعية العمومية ومن قبلها إدارة الفتوى بمجلس الدولة أن تخوض فيما طلب فيه الرأي، إذا ورد عن غير الطريق الذي رسمه القانون ارتأت الجمعية العمومية أنه ولئن منع المشرع الشركات القابضة والشركات التابعة لها الخاضعة لأحكام القانون رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١م مكنة طلب الرأي القانوني من مجلس الدولة في بعض المسائل إلا أنه

(١) د. محسن خليل القضاء الإدارة ورقابة على أعمال الإدارة مرجع سابق ص٢٠٣.
(٢) د. مصطفى أبو زيد فهمي مرجع سابق، ص٧٥.
(٣) الفتوى رقم ١٢١ لسنة٦١ق، تاريخ الجلسة٧/ ٢/ ٢٠٠٧، تاريخ الفتوى١٠/ ٢/ ٢٠٠٧، رقم الملف ١٠٧٧/ ٣/ ٦٨، ص٢٣٠.

عين لذلك شرطاً شكلياً يقتضي ضرورة تقديم هذا الطلب عن طريق الوزير المختص قانوناً وهو وزير قطاع الأعمال العام(١).

كما أفتت الجمعية بأنه لإدارة الفتوى لرئاسة الجمهورية الاختصاص بإبداء الرأي في المسائل المعروضة عليها من الجهات التابعة لرئاسة الجمهورية ومن بينها الجهاز المركزي للمحاسبات دون تفرقة بين المسائل المتعلقة به كجهاز إداري أو بنشاطه كجهاز رقابي(٢).

كما أفتت الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بعدم اختصاصها بالفتوى في حال إبرام عقد بين شخصين من أشخاص القانون الخاص وعدم وجود أي جهة إدارية طرفاً في ذلك العقد حيث قررت أن " يكون طلب الرأى صادراً من جهة ذات شأن ف طلبه سواء بأن تكون جهة ذات ولاية واختصاص في إمضاء ما يسفر عنه حكم القانون في المسألة المستفتى فيها، أو بأن يكون الرأى المطلوب مما يمس هذه الجهة من حيث صلاحية التصرف والنشاط أو من حيث مدى ما لها أو ما عليها من حقوق والتزامات أو من حيث تبين أوضاع مركزها القانوني وجوانبه، فإن كان طلب الرأى في مسألة لا تتعلق بها بأي وجه من الوجوه لم يكن لها أن تسأل فيما ليس من شئونها.

وفي ضوء ما تقدم، ولما كان الثابت من الأوراق أن مشروع العقد المستطلع الرأي بشأنه مزمع إبرامه بين شخصين من أشخاص القانون الخاص هما شركة السلام للنقل البحـري بصفتها وكيلة عن العبارة السلام ٩٨ والمضارين من حادث غرق العبارة المذكورة، وأن وزارة التضامن الاجتماعي ولا أي جهة إدارية أخرى ليست طرفاً في العقد المشار إليه أو ذات شأن به، الأمر الذي ينتفى معه مناط اختصاص قسم الفتوى بمجلس الدولة بمختلف مستوياته بنظره"(٣).

---

(١) الفتوى رقم ٤٢٩ لسنة ١٩٥٧م تاريخ الجلسة ١٩/ ٣/ ٢٠٠٣م تاريخ الفتوى ٢١/ ٦/ ٢٠٠٣م، رقم الملف ٢٩٢/ ٨٦ ص٥٦.

(٢) الفتوى رقم ٠ لسنة ٢٠٠٩ تاريخ الجلسة ٢١/ ١٠/ ٢٠٠٩ تاريخ الفتوى ٢١/ ١٠/ ٢٠٠٩، رقم الملف ١٠٩٨/ ٣٨٦.

(٣) الفتوى رقم ٠ لسنة ٢٠٠٨ تاريخ الجلسة ٦/ ٢/ ٢٠٠٨ تاريخ الفتوى ٦/ ٢/ ٢٠٠٨، رقم الملف ١٧١/ ٥٨.

الغصن الثالث

المفوضون لدى الجهات الإدارية

أعطى المشرع بعض الجهات الإدارية الحق في طلب مفوضين من مجلس الدولة للاستعانة بهم في دراسة الشئون القانونية وغيرها، ولقد نصت المادة ٥٩ من قانون مجلس الدولة على أنه" يجوز أن ينتدب برياسة الجمهورية وبرياسة مجلس الوزراء وبالوزارات وبالمحافظات والهيئات العامة بناء على طلب رئيس الجمهورية أو رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء أو المحافظين أو رؤساء تلك الهيئات مستشارون مساعدون أو نواب للعمل كمفوضين لمجلس الدولة، للاستعانة بهم في دراسة الشئون القانونية والتظلمات الإدارية ومتابعة ما يهم رياسة الجمهورية ورياسة مجلس الوزراء والوزارات والمحافظات والهيئات العامة لدى المجلس أو ما للمجلس لديها من مسائل تدخل في اختصاصه طبقا للقوانين واللوائح، ويعتبر المفوض ملحقاً بإدارة الفتوى المختصة بشئون الجهة التي يعمل فيها، وتبين اللائحة الداخلية النظام الذي يسير عليه هؤلاء المفوضون في أعمالهم ".

ويقوم نظام المفوضين لدى الجهات الإدارية على توطيد الصلة بين الجهات الإدارية ومجلس الدولة وييسر التفاهم بينهما مما يؤدي إلى سرعة ودقة إنجاز أعمال الإدارة من ناحية، واكتساب المفوضين للخبرة الإدارية بالإضافة إلى معرفتهم القانونية مما يجعلهم أقدر على تفهم حقيقة أعمالهم من ناحية أخرى[١].

الفرع الثاني

لجان الفتوى

تمهيد وتقسيم:

تتكون لجان الفتوى من عدة إدارات متجانسة وحدد المشرع لها اختصاصات على سبيل الحصر، وأعطى القانون للجمعية العمومية للمجلس الحق في إنشاء لجنة أوأكثر، وعلى هدي ما سبق نقسم هذا الفرع إلى غصنين، نتناول في الغصن الأول تكوين لجان الفتوى، ونحدد في الغصن الثاني اختصاصات تلك اللجان، وذلك على النحو التالي:

---

(١) د. ماجد الحلو مرجع سابق ص١٥٧ و د. محسن خليل مرجع سابق ص٢٠٥.

الغصن الأول: تكوين لجان الفتوى.

الغصن الثاني: اختصاصات لجان الفتوى.

الغصن الأول

تكوين لجان الفتوى

علاوة على الإدارات السابقة التي يتكون منها قسم الفتوى توجد أيضاً لجان الفتوى، وهي ما نصت عليه المادة ٦٠ من قانون مجلس الدولة بأن "يجتمع رؤساء الإدارات ذات الاختصاصات المتجانسة بهيئة لجان يرأسها نائب رئيس المجلس المختص وتبين كيفية تشكيلها وتحديد دوائر اختصاصها في اللائحة الداخلية، كما يجوز بقرار من الجمعية العمومية للمجلس إنشاء لجنة أو أكثر تتخصص في نوع معين من المسائل يمتد اختصاصها إلى جميع إدارات الفتوى ويتضمن قرار الجمعية طريقة تشكيلها، ويجوز أن يحضر اجتماعات اللجنة مستشارون مساعدون ونواب ومندوبون من الإدارات المختصة وأن يشتركوا في مداولاتها ولا يكون للنواب أو للمندوبين صوت معدود في المداولات".

قامت هذه المادة بتنظيم عمل لجان الفتوى بأن أجازت أن يجتمع عدد من رؤساء إدارات الفتوى التي تتشابه اختصاصاتهم في لجنة مشتركة برياسة نائب رئيس مجلس الدولة المختص كما أجازت المادة إنشاء لجنة أو أكثر بقرار من الجمعية العمومية للمجلس لكي تكون متخصصة في نوع معين من المسائل يمتد اختصاصها إلى جميع إدارات الفتوى.

الغصن الثاني

اختصاص لجان الفتوى

أما بالنسبة لاختصاصات لجان الفتوى فقد نصت عليها المادة ٦١ من قانون مجلس الدولة على أنه" لرئيس إدارة الفتوى أن يحيل إلى اللجنة المختصة ما يرى إحالته إليها لأهميته من المسائل التي ترد إليه لإبداء الرأي فيها، وعليه أن يحيل إلى اللجنة المسائل الآتية:

١. كل التزام موضوعه استغلال مورد من موارد الثروة الطبيعية في البلاد أو مصلحة من مصالح الجمهور العامة.

٢. عقود التوريد والأشغال العامة وعلى وجه العموم كل عقد يرتب حقوقاً أو التزامات مالية للدولة وغيرها من الأشخاص الاعتبارية العامة أو عليها إذا زادت قيمته على خمسين ألف جنيه.

٣. الترخيص في تأسيس الشركات التي ينص القانون على أن يكون إنشاؤها بقرار من رئيس الجمهورية.

٤. المسائل التي يرى فيها أحد المستشارين رأياً يخالف فتوى صدرت من إحدى إدارات قسم الفتوى أو لجانه.

ويجوز لرئيس المجلس أن يعهد إلى إدارة الفتوى التي يكون مقرها خارج القاهرة بمباشرة اختصاص اللجنة ".

ومن خلال ما سبق يتبن لنا أن اختصاص هذه اللجان نوعان أحدهما اختياري ويكون فيها سلطة تقديرية لرئيس دائرة الفتوى في إحالة موضوع معين إلى اللجان المختصة أولاً لإبداء الرأي فيها، والآخر هو إجباري حسب ما عددت المادة السابقة الحالات التي يكون فيها أخذ رأي اللجنة مقدماً ويلزم القانون رئيس إدارة الفتوى بإحالتها إلى تلك اللجان(١)، والواضح من تنظيم واختصاصات هذه اللجان أنها تؤدي إلى الوصول إلى الرأي الصائب في المسألة الهامة المطروحة، وإلى تبادل الخبرات بين رؤساء إدارات الفتوى بعضهم البعض(٢).

ويتضح مما سبق أن المشرع قد تدرج في اختصاص قسم الفتوى، فوضع على عاتق إدارات الفتوى إبداء الرأي في المسائل التي تحال إليها من تلك الأجهزة، وخص اللجان بالمسائل التي تحال إليها من إدارات الفتوى لأهميتها، وخولها اختصاصاً وجوبياً ببعض

---

(١) في نفس المعنى راجع د. محمد محمد عبده إمام، القضاء الإداري مبدأ المشروعية وتنظيم مجلس الدولة، دار الفكر الجامعي، ٢٠٠٧، ص١٤٨.

(٢) د. وهيب عياد سلامة – بحث سابق صـ ٥٥.

المسائل، من بينها تلك التي يرى فيها أحد المستشارين رأياً مخالفاً لفتوى صادرة من إحدى الإدارات أو من إحدى اللجان[1].

وأفتت الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بأن "قانون مجلس الدولة عهد إلى لجان الفتوى المختصة بمراجعة عقود التوريد والأشغال العامة وجميع العقود التي ترتب حقوقاً أو التزامات مالية للدولة أو غيرها من الأشخاص الاعتبارية العامة أو عليها إذا كانت قيمة العقد أكثر من خمسين ألف جنيه، وبالتالي يكون هذا الاختصاص مقصوراً على هذه اللجان ويمتنع على غيرها من الجهات مباشرته، ولئن كان المشرع قد أناط بالجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع أمر نظر المسائل التي ترى إحدى لجان الفتوى إحالتها إلى الجمعية لأهميتها، ويشمل ذلك العقود بحكم اندراجها ضمن هذه المسائل ولعمومية النص، إلا أنَّ اختصاص الجمعية في هذا الشأن ينحصر في المسائل التي تكون قد أثارت خلافاً قانونياً يقتضي أخذ رأي الجمعية بشأنها دون أن يمتد ليشمل الاختصاص بمراجعة مشروع العقد في مجموعه"[2].

المطلب الثاني

قسم التشريع

تمهيد وتقسيم:

تُعد صياغة القانون من الأمور الهامة في حياة هذا القانون وبقائه، حيث إنَّ القانون الذي يولد معيباً من الناحية الفنية يؤدي إلى تناقض في تفسيره وتطبيقه، الأمر الذي يُعجل بإلغائه. ويتمثل دور الصياغة في ترجمة مفهوم معين سبق اختياره، لذا يجب أن يعهد بمهمة الصياغة القانونية إلى متخصصين أكفاء من رجال القانون واللغة العربية[3]، ولقد عهد

(١) الفتوى رقم ١٢١ لسنة٦١ق، تاريخ الجلسة٧/ ٢/ ٢٠٠٧، تاريخ الفتوى١٠/ ٢/ ٢٠٠٧، رقم الملف ١٠٧٧/ ٣/ ٦٨، ص٢٣٠.

(٢) الفتوى رقم ٢٣٤ لسنة ٤٤ تاريخ الجلسة ٧/ ٢/ ١٩٩٠، تاريخ الفتوى ٢٦/ ٢/ ١٩٩٠، رقم الملف ٢٧٣/ ١/ ٥٤، ص٦٤٧.

(٣) د. محمد محمد عبده إمام مرجع سابق ص١٤٩، ١٥٠

بهذه المهمة إلى قسم التشريع بمجلس الدولة، لذلك لزاماً علينا أن نبين، أولاً تشكيل قسم التشريع في الفرع الأول، اختصاصاته في الفرع الثاني، وذلك على النحو التالي:

الفرع الأول: تشكيل قسم التشريع.

الفرع الثاني: اختصاصات قسم التشريع.

الفرع الأول

تشكيل قسم التشريع

أورد القانون تشكيل قسم الفتوى، فنصت المادة ٦٢من قانون مجلس الدولة على أن "يشكل قسم التشريع من أحد نواب رئيس المجلس ومن عدد كاف من المستشارين والمستشارين المساعدين ويلحق به نواب ومندوبون، وعند انعقاد القسم يتولى رياسته نائب رئيس المجلس وفي حالة غيابه أقدم مستشاري القسم، وعليه أن يدعو رئيس إدارة الفتوى المختصة عند نظر التشريعات الخاصة بإدارته للاشتراك في المداولات ويكون له صوت معدود فيها، وتصدر القرارات بأغلبية أصوات الحاضرين".

ومن خلال المادة السابقة نجد أن القسم يشكل من نائب رئيس المجلس وعدد كاف من المستشارين والمستشارين المساعدين، وهذا يدل على أهمية هذا القسم الذي يعتبر النواة الحقيقية لأي قانون وأساس له، وإذا كان الأساس صلباً وقوياً وقائماً على أسس صحيحة أضحى القانون قوياً وملبياً للحاجات التي وضع من أجلها.

الفرع الثاني

اختصاصات قسم التشريع

حددت المادة ٦٣ من قانون مجلس الدولة اختصاصات قسم التشريع إذ تنص على أنه" على كل وزارة أو مصلحة قبل استصدار أى قانون أو قرار من رئيس الجمهورية ذي صفة تشريعية أو لائحة أن تعرض المشروع المقترح على قسم التشريع لمراجعة صياغته، ويجوز لها أن تعهد إليه بإعداد هذه التشريعات".

ويتضح من المادة السابقة أن اختصاصات قسم التشريع لا تخرج عن أمرين هما:

١. صياغة القوانين: وهذا هو الاختصاص الأصيل لقسم التشريع ويقصد به وضع مشروعات القوانين واللوائح في الصيغة القانونية التي تجعلها مؤدية للغرض المقصود منها، ويجب التأكد من مسألة هامة حيث لابد من بحث عدم تعارض هذه المشروعات القانونية مع القواعد القانونية الأعلى درجة، وأيضاً لابد من بحث توافق النصوص القانونية مع بعضها بحيث لا تصطدم مع بعضها البعض، وأخيراً لابد من مراعاة وضوح العبارات ودقتها ودلالتها على المعنى المقصود بغير غموض[1]، وهذا الاختصاص وجوبي على الجهات المذكورة في المادة السابقة فلابد من عرض المشروع على قسم التشريع.

٢. إعداد القوانين: وهذا الأمر اختياري للجهات المنصوص عليها في المادة السابقة، وهذا الاختصاص لقسم التشريع يقوم على أساس أنه قسم متخصص وفيه من الخبراء والفقهاء القادرين على القيام بهذا العمل.

ومن جانبنا نرى أن تقوم الجهات الإدارية في حالة رغبتها بعمل مشروع قانون أو لائحة الطلب من المجلس تشكيل لجنة مشتركة من تلك الجهة وقسم التشريع وذلك لسرعة إنجاز ذلك العمل.

وأفتت الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بأن قسم التشريع يختص بمراجعة صياغة مشروعات القوانين واللوائح، وأنَّ مراجعة الصياغة لا يمكن أن تكون الخطوة السابقة على الإصدار مباشرة إذ ثمة جهات مختلفة تشارك في التقرير............ ثم إن جهة الإدارة قد ترى إحالة المشروع لمراجعة صياغته في نفس الوقت الذي تستكمل فيه الموافقات المطلوبة من الجهات الأخرى فإذا ما استكملت صدر التشريع وإلا فلا............ وانتهى رأي الجمعية إلى أنه ليس على قسم التشريع التزام قانوني بالامتناع عن مراجعة صياغة مشروعات التشريعات قبل أن يتم استيفاء الإجراءات والموافقات

---

(١) د. محمد محمد عبد إمام، مرجع سابق، ص١٥٢،١٥، د. محمد عبد اللطيف – قانون القضاء الإداري – مرجع سابق صـ ١٥١.

اللازمة لإصدار التشريع كرأي الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة............ وعلى القسم ممارسة اختصاصاته في المراجعة وإخطار الجهة الإدارية بضرورة استكمال كافة الإجراءات اللازمة قبل الإصدار[1].

القوانين التي تصدر على وجه الاستعجال:

ومن الاختصاصات الهامة لقسم التشريع مراجعة وصياغة القوانين التي تصدر على وجه الاستعجال، وهو ما نصت عليه المادة ٦٤ من قانون مجلس الدولة من أن "تقوم بمراجعة صياغة التشريعات التي يرى رئيس مجلس الوزراء أو أحد الوزراء أو رئيس مجلس الدولة نظرها على وجه الاستعجال لجنة تشكل من رئيس قسم التشريع أو من يقوم مقامه، وأحد مستشاري القسم يندبه رئيس القسم ورئيس إدارة الفتوى المختصة ".

ورأت الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع في إحدى الفتاوى بأنه " لم يغب عن المشرع أمر الاستعجال وما تقتضيه الضرورة في بعض الأحيان من التعجل في إصدار التشريع فرسم لمواجهة ذلك طريقاً آخر، عهد فيه بمراجعة صياغة التشريعات التي يرى رئيس مجلس الوزراء أو أحد الوزراء أو رئيس مجلس الدولة نظرها على وجه الاستعجال إلى لجنة تشكل من رئيس قسم التشريع بمجلس الدولة أو من يقوم مقامه وأحد مستشاري القسم يندبه رئيس القسم ورئيس إدارة الفتوى المختصة، المشرع لم يخول قسم التشريع بالمجلس دون سواه هذا الاختصاص عبثاً وإنما قصد به أن يكفل للتشريع الدقة وحسن الصياغة وكمال التنسيق وعدم التعارض، وضمان تحقيق الانسجام والتناغم بين التشريع الواحد وما في مرتبته من تشريعات حتى لا تتعارض إحدى اللوائح مع أحد القوانين أو الدستور أو يتصادم أحد القوانين مع الدستور أو تأتي صياغته تثير خلافاً في التطبيق بما يؤثر على الاستقرار المنشود للمراكز القانونية"[2].

---

(١) الفتوى رقم ٣٧٣ لسنة ٤٠، تاريخ الجلسة ١٩/ ٣/ ١٩٨٦، تاريخ الفتوى ١٤/ ٤/ ١٩٨٦، رقم الملف ٣٣٠/ ٢/ ٣٧، ص ٦٩٩.

(٢) الفتوى رقم ١١٣١ لسنة ٥٣، تاريخ الجلسة ٧/ ١٠/ ١٩٩٨، تاريخ الفتوى ١٩/ ١٠/ ١٩٩٨، رقم الملف ٥٥٨/ ٢/ ٣٧، ص ١٣٧٠.

وأخيراً نود أن ننوه إلى أن صياغة وإعداد مشروعات القوانين التي يختص بها قسم التشريع في مجلس الدولة يقتصر على مشروعات القوانين المقدمة من السلطة التنفيذية دون المشروعات التي يقترحها أعضاء البرلمان[1].

المطلب الثالث

الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع

تمهيد وتقسيم:

نظراً للعلاقة المتلازمة بين قسمي الفتوى والتشريع فقد نص قانون مجلس الدولة المصري على أن يكون لهما جمعية عمومية واحدة، ونعرض تشكيل هذه الجمعية في الفرع الأول، ونعقبه بالحديث عن اختصاصاتها في الفرع الثاني، وذلك على النحو التالي:

الفرع الأول: تشكيل الجمعية العمومية.

الفرع الثاني: اختصاصات الجمعية العمومية.

الفرع الأول

تشكيل الجمعية العمومية

طبقاً لنص المادة ٦٥ من قانون مجلس الدولة " تشكل الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع برئاسة نائب رئيس المجلس وعضوية نواب رئيس المجلس بقسمي الفتوى والتشريع ومستشاري قسم التشريع ورؤساء إدارات الفتوى".

وقد أوضحت المادة السابقة أن تشكيل الجمعية العمومية قد اقتصر على درجات معينة من أعضاء مجلس الدولة ولم يشمل جميع الأعضاء الذين يعملون في قسمي الفتوى والتشريع.

---

(١) د. سليمان الطماوي، قضاء الإلغاء، مرجع سابق، ص١٦٢.

وقضت المحكمة الإدارية العليا بأن حضور مستشار بمجلس الدولة في الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع ومشاركته في إصدار فتوى بشأن ذات موضوع الدعوى التي يجلس للفصل فيها في إحدى محاكم مجلس الدولة يترتب عليه بطلان الحكم الذي شارك في إصداره، أساس ذلك أن سبق الإفتاء في موضوع الدعوى يعد سبباً من أسباب عدم الصلاحية[1].

الفرع الثاني

اختصاص الجمعية العمومية[2]

خول القانون للجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع اختصاصات جاءت بها المادة٦٦ من قانون مجلس الدولة حيث نصت على أن "تختص الجمعية العمومية لقسم الفتوى والتشريع بإبداء الرأي في المسائل و الموضوعات الآتية:

١. المسائل الدولية والدستورية والتشريعية وغيرها من المسائل القانونية التي تحال إليها بسبب أهميتها من رئيس الجمهورية أو من رئيس الهيئة التشريعية أو من رئيس مجلس الوزراء أو من أحد الوزراء أو من رئيس مجلس الدولة.

٢. المسائل التي ترى فيها إحدى لجان قسم الفتوى رأياً يخالف فتوى صدرت من لجنة أخرى أو من الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع.

٣. المسائل التي ترى فيها إحدى لجان قسم الفتوى إحالتها إليها لأهميتها.

٤. المنازعات التي تنشأ بين الوزارات أو بين المصالح العامة أو بين الهيئات العامة أو بين المؤسسات العامة أو بين الهيئات المحلية أو بين هذه الجهات وبعضها البعض.

---

(١) حكمها في ٢١/ ٤/ ١٩٩١ الطعن رقم ٢١٧٠ لسنة ٣١ ق، مكتب فني ٣٦-ج، ص٣٢.

(٢) للمزيد من التفاصيل حول اختصاصات الجمعية راجع بحث د. حسنى عبد الحميد - التقاضي أمام الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع - مجلة العلوم الإدارية - السنة ٣٣ - عدد ٢ ديسمبر ١٩٩١ - صـ ٧٥ وما بعدها.

ويكون رأى الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع في هذه المنازعات ملزما للجانبين، ويجوز لمن طلب إبداء الرأي في المسائل المنصوص عليها في الفقرة (أ) أن يحضر بنفسه جلسات الجمعية عند النظر في هذه المسائل، كما يجوز له أن يندب من يراه من ذوي الخبرة كمستشارين غير عاديين ويكون لهم - وإن تعددوا - صوت واحد في المداولات، كما تختص الجمعية العمومية بمراجعة مشروعات القوانين وقرارات رئيس الجمهورية ذات الصفة التشريعية واللوائح التي يرى قسم التشريع إحالتها إليها لأهميتها".

وأظهرت المادة السابقة مدى الأهمية البالغة لاختصاصات الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع ومن باب أولى مدى أهمية إنشاء مجلس الدولة أصلاً، فملاحظ أنها تختص في المسائل الدولية والدستورية والتشريعية، وهذه المسائل حساسة وذات تأثير كبير على كيان الدولة بأكمله، ومن هنا يتضح سبب تشكيل الجمعية من درجات معينة من أعضاء المجلس لتكون لديهم الخبرة القانونية والعملية والحكمة للنظر في تلك المسائل، كما ظهر الحرص والاهتمام بدائرة الفتوى من خلال التوافق بين ما تصدره من فتاوى كما تبين لنا أن رأي الجمعية العمومية يكون ملزماً في حالة المنازعات بين الوزارات أو بين المصالح العامة أو بين الهيئات العامة....إلخ.

وأفتت الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بضرورة أن يقدم طلب الرأي لها من الجهات المحددة في المادة السابقة، حيث قررت بأن "اختصاص الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بإبداء الرأي في المسائل الدولية والدستورية والتشريعية وغيرها من المسائل القانونية لا ينعقد إلا إذا أحيلت المسائل إلى الجمعية العمومية ممن حددهم النص على سبيل الحصر وهم رئيس الجمهورية ورئيس الهيئة التشريعية ورئيس مجلس الوزراء ورئيس مجلس الدولة، ولم يخول النص غير هؤلاء إحالة هذه المسائل أو بعضها إلى الجمعية العمومية، مما لا يجوز معه للجمعية العمومية - نزولاً على صريح نص المادة المذكورة - أن تخوض فيما طلب فيه الرأي إذا ما ورد عن غير السبيل الذي رسمه القانون، وحيث إنه لما كان ما تقدم، وكان الثابت من الأور ن أن طلب الرأي الماثل تم عرضه على الجمعية

العمومية لقسمي الفتوى والتشريع من رئيس اللجنة الدائمة لدعم صناعة غزل الحرير الصناعي ومنسوجاته، وهو من غير الأشخاص الذين خولهم نص المادة (٦٦) المشار إليها طلب الرأي من الجمعية العمومية، الأمر الذي يكون معه طلب إبداء الرأي الماثل قد ورد من غير السبيل الذي رسمه القانون، ومن ثم يتعين عدم قبوله "[١].

وقضت المحكمة الدستورية العليا في معرض التعليق على نص المادة ٦٦ من قانون مجلس الدولة بأن "الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع تستمد اختصاصها من المادة ٦٦ من قانون مجلس الدولة الحالي............(د) المنازعات التي تنشأ بين الوزارات..... إلخ، وكان من المقرر أن الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع لا تعتبر في ممارستها لهذا الاختصاص جهة قضاء أو هيئة ذات اختصاص قضائي؛ ذلك أن ما يصدر عنها في المسائل التي اختصها البند (د) من المادة ٦٦ من قانون مجلس الدولة الحالي بنظرها لا يعدو أن يكون رأياً في مجال الإفتاء لا تنعقد به خصومة بين طرفين، ولا يلزم للفصل في المنازعة التي يتعلق هذا الرأي بها مراعاة حد أدنى من إجراءات التقاضي أو ضماناته الرئيسية، وأيّد ذلك أن قانون مجلس الدولة فصل فصلاً كاملاً بين الوظيفة القضائية التي تتولاها محاكم الدولة دون غيرها وبين مهام الإفتاء"[٢].

كما أكدت المحكمة الإدارية العليا عدم اختصاص الجمعية العمومية للفتوى والتشريع في المنازعات التي رسم لها قانون العقوبات طريقاً معيناً للتظلم منها حيث قضت بأن "المشرع وضع تنظيماً قانونياً خاصاً للإجراءات التي تتبعها النيابة العامة لحماية واضع اليد الظاهر عندما يرتبط الأمر بجريمة من الجرائم التي تشكل انتهاكاً لحرمة ملك الغير أخضع المشرع الإجراءات التي تتخذها النيابة العامة في هذا الشأن لرقابة القاضي الجزئي المختص ثم للمحكمة التي تفصل في الدعوى الجنائية، وذلك بمراعاة المواعيد المقررة في المادة ٣٧٣ من قانون العقوبات مؤدى ذلك عدم اختصاص الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بمثل هذه المنازعات حتى لو كانت جهة الإدارة غير راضية عن قرار

(١) الفتوى رقم ٠ سنة الفتوى ٢٠١٠ تاريخ الجلسة ٢٤/ ٢/ ٢٠١٠ تاريخ الفتوى ٢٤/ ٢/ ٢٠١٠ رقم الملف ٣١٧٤/ ٢/ ٣٢.

(٢) حكمها في ٤/ ٦/ ١٩٩٤ الطعن رقم ٨ لسنة ١٥ ق، مكتب فني ٦، ج١، ص٨٥٦.

النيابة العامة في هذا الشأن يتعين على جهة الإدارة أن تتظلم من القرار الصادر في منازعة الحيازة بالطريق الذي رسمه قانون العقوبات أو قانون الإجراءات الجنائية خاصة وأن الطرف الثاني في المنازعة ليس جهة إدارية وإنما هو أحد الأفراد مما لا وجه معه لإعمال نص المادة ٦٦ من قانون مجلس الدولة"(١).

وأفتت الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بعدم اختصاصها بنظر منازعة تختصم فيها هيئة الأوقاف، وذلك باعتبارها نائبة عن الوزير ناظر الوقف، على أساس أن نشاط وزير الأوقاف ومن بعده هيئة الأوقاف في قيامها على شئون الأموال الموقوفة إنما هو نشاط ناظر الوقف وهو من أشخاص القانون الخاص(٢).

وقضت محكمة النقض بأن "رأي الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع في المنازعات التي تنشأ بين الوزارات أو بين المصالح العامة.................. ملزماً للجانبين، وهذا يدل على أنَّ المشرع لم يسبغ على الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع ولاية القضاء في المنازعات التي تقوم بين فروع السلطة التنفيذية، ذلك أن هذه الجمعية ليست من بين ما يتألف منه القسم القضائي بمجلس الدولة" (٣).

وأفتت الجمعية بأنه لا يجوز لأحد الجهات الإدارية التعقيب على الرأي الصادر منها، حيث قررت بأن "اختصت الجمعية بإبداء الرأى مسبباً في النزاعات التي تنشب بين الجهات الإدارية بعضها البعض، وذلك بديلاً عن استعمال الدعوى كوسيلة لحماية الحقوق وفض المنازعات، وأضفى المشرع على رأيها صفة الإلزام للجانبين حسماً لأوجه النزاع وقطعا له، ولم يعط لجهة ما حق التعقيب أو معاودة النظر فيه حتى لا يتجدد النزاع إلى ما لا نهاية"(٤).

---

(١) حكمها في ٣/ ٥/ ١٩٨٧ الطعن رقم ١١٦٨ لسنة ٣١ق، مكتب فني ٣٢، ج٢، ص١٣٢٢.
(٢) الفتوى رقم ٧٥٨_ سنة الفتوى ٥٨_ تاريخ الجلسة ٨/ ٩/ ٢٠٠٤ _ تاريخ الفتوى ٢٢/ ٩/ ٢٠٠٤ _ رقم الملف ٣٤٤٨/ ٢/ ٣٢ _ ص٥٩١ وفي نفس المضمون حكم المحكمة الإدارية العليا في ٢٥/ ١١/ ٢٠٠٦ الطعن رقم ٣١٥٥ لسنة ٤٨ _مكتب فني ٥٢_ج١ _ص ١٣٦.
(٣) حكمها في ٨/ ١١/ ٢٠٠٣ الطعن رقم ٤٠٣٠ لسنة ٦٤ ق، غير منشور، شبكة المعلومات القانونية العربية، موقع إلكتروني.
(٤) الفتوى رقم ٠ سنة الفتوى ٢٠٠٩ تاريخ الجلسة ٩/ ١٢/ ٢٠٠٩ تاريخ الفتوى ٩/ ١٢/ ٢٠٠٩ رقم الملف ٣٨٣٥/ ٢/ ٣٢.

بل وذهبت الجمعية إلى أكثر من ذلك وأفتت بضرورة انصياع الجهة الإدارية للفتوى الصادرة منها ووجوب تنفيذها وعدم التقاعس في ذلك، حيث قررت بأن "المشرع اختص الجمعية العمومية بإبداء الرأي مسببًا في النزاعات التي تنشب بين الجهات الإدارية بعضها البعض، وذلك بديلاً عن استعمال الدعوى كوسيلة لحماية الحقوق وفض المنازعات، وأضفى المشرع على رأيها صفة الإلزام للجانبين حسمًا لأوجه النزاع وقطعًا له ولم يعط لجهة ما حق التعقيب عليه أو معاودة النظر فيه حتى لا يتجدد النزاع إلى ما لا نهاية، وأن الجمعية العمومية إذ تستوي على القمة بين أجهزة الفتيا داخل الدولة بحكم تشكيلها العالي وما يرتبط به من أمانات لا يسوغ أن يكون الرأي الصادر عنها والذي تكشف به عن صحيح حكم القانون محلاً لجدل أو مساومة أو امتناع عن تطبيقه إذا لم يصادف قبولاً، ويتعين على الجهة الإدارية ألا تتقاعس عن تنفيذه على أي وجه من الوجوه وأن تتجرد عن مثل هذا التصرف الذي قد يستشير وجه المسئولية عنه وعلى الجهة الإدارية التي صدر الرأي لصالحها حال استمرار امتناع الجهة الإدارية الأخرى عن تنفيذه ألا تقعد عن إبلاغ الجهات الرئاسية وتحريك ولايتها في هذا الأمر وضعًا له في نصابه، وليس ثمة مندوحة في وجوب انصياع الجهات الإدارية إلى تنفيذ إفتاء الجمعية العمومية وعدم مخالفته أو الامتناع عن تنفيذه أو الانحراف عنه حرصًا على أن يسود القانون وتغلف الشرعية تصرفاتها التزامًا بصحيح تلك المقتضيات"[1].

ونريد أن نقول أخيراً في هذا المجال إنَّ المادة ٦٧ من قانون مجلس الدولة قد أوضحت نظام العمل في قسمي الفتوى والتشريع فنصت على أن "تبين اللائحة الداخلية نظام العمل في إدارات قسم الفتوى ولجانه وقسم التشريع كما تبين اختصاص كل عضو من أعضاء إدارات الفتوى والمسائل التي يبت فيها كل منهم بصفة نهائية ويجوز عند الاقتضاء أن ينوب المستشارون المساعدون عن المستشارين في اختصاصهم"[2].

---

(١) الفتوى رقم ٠ سنة الفتوى ٢٠٠٩ تاريخ الجلسة ٢٠٠٩/٩/٢٣ تاريخ الفتوى ٢٠٠٩/٩/٢٣ رقم الملف ٣٢/٢/٣٩٤٢.

(٢) وقد بينت اللائحة الداخلية لمجلس الدولة في المواد من ٢١ حتى ٤١ نظام العمل في إدارات قسم الفتوى ولجانه وقسم التشريع، انظر بالتفصيل في هذه المواد في كتاب الأستاذ/ إبراهيم المنجي التعليق على نصوص قانون مجلس الدولة منشأة المعارف ١٩٩٦ ص٩٧٢ وما يليها.

المبحث الثاني

هيئات مجلس الدولة

تمهيد وتقسيم:

لمجلس الدولة هيئات تتولى الإشراف على جميع أعماله وتنظيمها فهو هيئة قضائية مستقلة كما أسلفنا، وله هيئات تنظم شئون أعضائه وتتمثل هذه الهيئات في الجمعية العمومية لمجلس الدولة والمجلس الخاص للشئون الإدارية، والمكتب الفني. ونقوم بدراسة كل هيئة في مطلب مستقل، وذلك على النحو التالي:

المطلب الأول: الجمعية العمومية لمجلس الدولة.

المطلب الثاني: المجلس الخاص للشئون الإدارية.

المطلب الثالث: المكتب الفني.

المطلب الأول

الجمعية العمومية لمجلس الدولة

تمهيد وتقسيم:

تعتبر الجمعية العمومية لمجلس الدولة من أهم هيئات المجلس، وهي تضم جميع مستشاري المجلس، ونقسم هذا المطلب إلى فرعين، نتناول في الفرع الأول تشكيل الجمعية، ثم نبين في الفرع الثاني اختصاصاتها، وذلك على النحو التالي:

الفرع الأول: تشكيل الجمعية.

الفرع الثاني: اختصاصات الجمعية.

الفرع الأول

تشكيل الجمعية العمومية لمجلس الدولة

تشكل الجمعية العمومية لمجلس الدولة من جميع المستشارين ويتولى رئاستها رئيس المجلس وعند غيابه أقدم الحاضرين من نواب الرئيس ثم من المستشارين، وتدعى الجمعية العمومية للانعقاد بناءً على طلب الرئيس أو خمسة من أعضائها، ولا يكون انعقادها صحيحاً إلا بحضور الأغلبية المطلقة لأعضائها، وتختص الجمعية العمومية عدا ما هو مبين في هذا القانون بإصدار اللائحة الداخلية للمجلس[1].

والجدير بالذكر أن المداولات التي تجرى في جلسات الجمعية العمومية سرية، وعلى كل عضو أن يبدي رأيه فيما يعرض لأخذ الرأي، وإذا امتنع كان عليه أن يبين أسباب امتناعه، وتصدر القرارات بالأغلبية المطلقة لمن أعطوا أصواتهم فعلاً لو قلت هذه الأغلبية عن نصاب أغلبية الحاضرين بسبب امتناع بعض الأعضاء عن إعطاء رأيه، وتساوي الآراء يكون الأمر الذي حصلت المداولة في شأنه مرفوضاً[2].

الفرع الثاني

اختصاصات الجمعية العمومية لمجلس الدولة

حدد المشرع في قانون مجلس الدولة عدة اختصاصات للجمعية العمومية للمجلس وهي كالتالي:

١. إصدار اللائحة الداخلية للمجلس.

٢. تعيين عدد إدارات قسم الفتوى ودائرة اختصاص كل منها[3].

---

(١) المادة ٦٨ من قانون مجلس الدولة، وقد نصت المواد من ٤٢إلى٥٠ من اللائحة الداخلية لمجلس الدولة على طريقة العمل داخل الجمعية، انظر بالتفصيل أ. إبراهيم المنجي، مرجع سابق ص ٩٨٢، ٩٨٣.

(٢) د. سليمان الطماوي، قضاء الإلغاء، مرجع سابق، ص١٥٥.

(٣) المادة ٥٨ من قانون مجلس الدولة وانظر في قرار الجمعية العمومية المصرية في ١٠/ ١/ ١٩٧٢ الذي حدد عدد إدارات الفتوى واختصاص كل منها.

٣. تشكيل اللجان المتخصصة بقسم الفتوى [1].

٤. الموافقة على تعيين نواب رئيس المجلس ووكلائه ويصدر قرار تعيينهم من رئيس الجمهورية[2].

وفي تطور جديد للجمعية العمومية للمجلس قررت بمناسبة اجتماعها في ١٥/ ٢/ ٢٠١٠ بشأن تعيين المرأة في الوظائف الفنية(القضائية) بمجلس الدولة انتهى إلى رفض الجمعية بالأغلبية تعيين المرأة، كما وافقت الجمعية على إصدار بيان فى خصوص قرارها المشار إليه جاء فيه: " تؤكد الجمعية العمومية لمجلس الدولة على أن جميع المسائل الهامة ومنها ما يتعلق بتكوين وتشكيل المجلس وتنظيمه على غرار الموضوع الماثل يتعين عرضها على الجمعية العمومية لمجلس الدولة لتتخذ بشأنها القرارات المناسبة، وفي هذا السياق تؤكد الجمعية العمومية على أن قراراتها الصادرة في هذه الجلسة هي قرارات ملزمة ويتعين إعمال مقتضاها شأنها شأن سائر قرارات الجمعية العمومية لمجلس الدولة" [3].

المطلب الثاني

المجلس الخاص للشئون الإدارية

تمهيد وتقسيم:

لابد أن يكون في كل مؤسسة إدارة خاصة بشئون العاملين فيها، لكي تهتم بشئونهم الإدارية من أجل أن يتفرغوا لأعمالهم القضائية ونقوم بدراسة هذا المطلب في فرعين، نتناول في الفرع الأول إنشاء المجلس، ثم نبين في الفرع الثاني اختصاصاته، وذلك على النحو التالي:

الفرع الأول: إنشاء المجلس الخاص بالشئون الإدارية.

الفرع الثاني: اختصاصات المجلس الخاص بالشئون الإدارية.

---

(١) المادة ٦٠ من قانون مجلس الدولة.

(٢) المادة ٨٣ من قانون مجلس الدولة المعدل بالقانون رقم ١٣٦ لسنة ١٩٨٤.

(٣) المحكمة الدستورية العليا، في ١٤/ ٣/ ٢٠١٠، الطعن رقم ١ لسنة ٣٢ق، غير منشور.

الفرع الأول

إنشاء المجلس الخاص بالشئون الإدارية

حدد المشرع كيفية إنشاء المجلس الخاص للشئون الإدارية، ولقد نصت المادة ٦٨/ ١ مكرر من قانون مجلس الدولة[1] على أن "ينشأ بمجلس الدولة مجلس خاص للشئون الإدارية برئاسة رئيس مجلس الدولة وعضوية أقدم ستة من نواب رئيس المجلس، وعند غياب أحدهم أو وجود مانع لديه يحل محله الأقدم فالأقدم من نواب رئيس المجلس".

ويتضح من هذا النص تأكيد مبدأ استقلال المجلس بشئونه وذلك لضمان أكبر فاعلية للحيدة والنزاهة لكي يكون أعضاء المجلس في معزل كامل مما قد يؤثر على نظرهم القضايا المطروحة أمامهم.

الفرع الثاني

اختصاصات المجلس

يختص المجلس الخاص للشئون الإدارية" كما هو ظاهر من تسميته" بالشئون الإدارية الخاصة بأعضاء المجلس، وهذا جزء من اختصاصاته التي عددتها المادة ٦٨/ ٢ مكرر من قانون مجلس الدولة وهي:

١. النظر في تعيين أعضاء المجلس وتحديد أقدمياتهم وترقياتهم.

٢. النظر في نقل وندب وإعارة أعضاء المجلس خارج المجلس.

٣. النظر في التظلمات التي يقدمها الأعضاء والمتصلة بشئونهم الإدارية من جهة الترقية أو النقل أو الندب أو الإعارة.

٤. إبداء الرأي في مشروعات القوانين المتصلة بمجلس الدولة.

---

(١) مضافة بالقانون رقم ١٣٦ لسنة ١٩٨٤ سابق الإشارة إليه.

٥. الموافقة على تعيين أعضاء المجلس" عدا رئيس المجلس ووكلاء المجلس ونواب رئيس المجلس"[١].

٦. الموافقة على تحديد أقدمية الأعضاء المعينين من خارج المجلس[٢].

٧. الموافقة على ندب أعضاء مجلس الدولة مؤقتاً للقيام بأعمال قضائية أو قانونية للوزارات أو الهيئات أو المؤسسات العامة وما في حكمها متى اقتضت ذلك مصلحة وطنية[٣].

٨. الموافقة على إعارة أعضاء مجلس الدولة إلى الحكومات الأجنبية أو الهيئات الدولية[٤].

٩. النظر في الأعذار التي يبديها عضو مجلس الدولة عند انقطاعه عن العمل لمدة ثلاثين يوماً متصلة بدون إذن[٥].

١٠. النظر في التظلمات المقدمة في تقارير الكفاية بدرجة متوسط أو دون المتوسط [٦].

وأكدت المحكمة الإدارية العليا أن تحديد أقدمية من يعينون من خارج مجلس الدولة مسألة خاضعة لسلطة مجلس الدولة التقديرية بعد موافقة المجلس الخاص للشئون الإدارية، بلا معقب ما دام خلا هذا القرار من عيب إساءة استعمال السلطة[٧].

وقضت أيضاً بأنه إذا انقطع العضو عن العمل لمدة ثلاثين يوما متصلة بدون إذن اعتبر عضو مجلس الدولة مستقيلاً بحكم القانون، فإذا عاد العضو وقدَّم أسباباً مبررة لهذا الانقطاع وعرضها رئيس مجلس الدولة على المجلس الخاص للشئون الإدارية فإن تبين أن

---

(١) المادة ٨٣ من قانون مجلس الدولة المصري المعدل بالقانون رقم ١٣٦ لسنة ١٩٨٤.
(٢) المادة ٨٥ من قانون مجلس الدولة المصري المعدل بالقانون رقم١٣٦ لسنة ١٩٨٤.
(٣) المادة ٨٨ من قانون مجلس الدولة المصري المعدل بالقانون رقم ١٣٦ لسنة ١٩٨٤.
(٤) المادة ٨٨ من قانون مجلس الدولة المعدل بالقانون رقم ١٣٦ لسنة ١٩٨٤.
(٥) المادة ٩٨ من قانون مجلس الدولة المعدل بالقانون رقم ١٣٦ لسنة١٩٨٤.
(٦) المواد ١٠٠، ١٠١، ١٠٢ من قانون مجلس الدولة المعدل بالقانون رقم ١٣٦ لسنة ١٩٨٤.
(٧) حكمها في ٢٣/ ٢/ ٢٠٠٢ الطعن رقم ٢٢٠ لسنة ٤٠ ق - ج ١ ص ١٤٥، وحكمها في ١٢/ ٤/ ١٩٩٧ الطعن رقم ٨٢ لسنة ٤٠ق _مكتب فني ٤٢،ج٢، ص٨٤٩

تلك الأسباب جادة ومبررة للانقطاع اعتبر العضو غير مستقيل وتحسب مدة الغياب عندئذ من الإجازة السابقة أو إجازة اعتيادية بحسب الأحوال"[1].

وذهبت المحكمة إلى أن ندب أعضاء مجلس الدولة يتم بعد موافقة المجلس الخاص للشئون الإدارية ووفقاً لأحكام القانون، وإذا كان الهدف من الندب هو تنوير الجهة الإدارية بالأصول القانونية فإنه لا يمكن أن يؤثر على العضو المنتدب ولا يجعله واقعاً تحت أي مؤثر مادي أو معنوي[2].

المطلب الثالث

المكتب الفني

تمهيد وتقسيم:

لكي تكتمل الفائدة القانونية من إنشاء مجلس الدولة لابد من وجود مكتب فني فيه يهتم بإعداد مجموعات الأحكام والفتاوى لكي يستفيد منها الباحثون والمحامون والمهتمون، علاوة على إعداد البحوث القانونية لنفس الاستفادة ولتنمية مهارات أعضاء المجلس، ولهذا نتناول في هذا المطلب تشكيل المكتب الفني في الفرع الأول، ثم نبين في الفرع الثاني اختصاصاته، وذلك على النحو التالي:

الفرع الأول: تشكيل المكتب الفني.

الفرع الثاني: اختصاصات المكتب الفني.

الفرع الأول

تشكيل المكتب الفني

يشكل المكتب الفني برئاسة الأمين العام للمجلس، ولقد نصت المادة٧٢/ ١من قانون مجلس الدولة على أن "يشكل بالأمانة العامة لمجلس الدولة مكتب فني برئاسة الأمين

(١) حكمها في ١/ ٦/ ١٩٩٦ الطعن رقم ٢٥٣٨ لسنة ٣٤ ق _مكتب فني ٤١، ج٢ ص ١١٥
(٢) حكمها في١٧/ ٦/ ٢٠٠٦ الطعن رقم ١٠٤٦ لسنة ٤٨ ق، ص٣٧، غير منشور، شبكة المعلومات القانونية العربية، موقع إلكتروني.

العام، ويندب أعضاؤه بقرار من رئيس المجلس من بين المستشارين المساعدين والنواب والمندوبين، ويلحق به عدد كافٍ من الموظفين الإداريين والكتابيين".

الفرع الثاني

اختصاصات المكتب الفني

يختص المكتب الفني بإعداد البحوث التي يطلب إليه رئيس المجلس القيام بها، كما يشرف على أعمال الترجمة والمكتبة وإصدار مجلة المجلس ومجموعات الأحكام والفتاوى وتبويبها وتنسيقها[1].

ويقوم المكتب الفني بدور هام وفعال بخلاف إعداد البحوث وأعمال الترجمة والمكتبة وإنما بإعداد مجموعات الأحكام والفتاوى.

وقد قدم المكتب الفني مذكرة برأيه بخصوص إلحاق مجلس الدولة بوزير العدل حيث جاء فيها أن إلحاق مجلس الدولة بوزير العدل لا يعني أن من حق وزير العدل التدخل في شئون أعضاء المجلس ومنها إجازاتهم الدراسية ذلك لأنه بالرجوع لأحكام قانون السلطة القضائية رقم ٤٦ لسنة ١٩٧٢ نجد أنه يعطي للوزير اختصاصات متعلقة بتسيير العمل بالمحاكم (المواد-٥/ ٦/ ٨/ ١٣/ ٢٤/ ٥٥/ ٥٦/ ٥٧/ ٥٨/ ٦٢) وبالإشراف والرقابة على العاملين بالوزارة (المادتين ٢٦/ ٩٣) كما خوله دورا في إجراءات التأديب والإحالة إلى المعاش لأسباب غير تأديبية (المواد-٧٩/ ٩١/ ١٠٩/ ١١٠/ ١١١/ ١١٢/ ١١٤/ ١١٥-) وكذلك منحه دوراً في وضع اللوائح (المواد-١٢/ ٧٨/ ٩٢/ ١٢٢)، وبالمقابل فإنه بالرجوع إلى أحكام قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ نجد أن المشرع لم يقرر أي اختصاص لوزير العدل في شأن تسيير المجلس ولا في إدارة شئون أعضائه بل منح رئيس المجلس بالنسبة لوزارة العدل (المـــواد-٤/ ٨/ ٦٤/ ٦٦/ ٧٠/ ٧١/ ٧٢/ ٨٧/ ٩٢/ ٩٣/ ١١١/ ١١٢) وواضح من المقارنة بين اختصاصات وزير العدل بالنسبة لوزارته واختصاصات رئيس المجلس بالنسبة لمجلس الدولة أن لرئيس المجلس ذات الاختصاصات المقررة للوزير، ومن ثم فإن مد اختصاصات الوزير إلى المجلس سيؤدي إلى ازدواج في الاختصاص لا

(١) المادة ٧٢/ ٢ من قانون مجلس الدولة.

يقره القانون ولم يتجه إليه قصد المشرع وبالتالي يجب التأكيد بأنه لا اختصاص للوزير في شئون أعضاء المجلس، وأكد المكتب الفني لرئاسة مجلس الدولة بوزير العدل وليس بوزارة العدل مقصود به تحديد الوزير المسئول عن سير العدالة بمجلس الدولة وليس مقصودًا به أن يمارس اختصاصات الوزير بالنسبة لأعضاء المجلس كما هو الحال بالنسبة لاختصاصاته في وزارته وإلا لتضمنت نصوص قانون مجلس الدولة ما تضمنته نصوص القانونين المنظمة للنيابة الإدارية (ق ٢٨ لسنة ١٩٦٨) ولإدارة قضايا الحكومة (ق ٧ لسنة ١٩٧٣) التي أعطت لوزير العدل اختصاصات صريحة بالنسبة لأعضاء هذه الجهات(١).

(١) جاء هذا الرأي في فتوى الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع رقم ٤٣٩ سنة الفتوى ٣٢ تاريخ الجلسة ٢٢/ ٣/ ١٩٧٨ تاريخ الفتوى ٣/ ٥/ ١٩٧٨ رقم الملف ٢٣٢/ ٦/ ٨٦ رقم الصفحة.

المبحث الثالث

أعضاء مجلس الدولة

تمهيد وتقسيم:

ينقسم أعضاء مجلس الدولة إلى قسمين، وهما الموظفون الفنيون والموظفون الإداريون[1] وسوف نقوم بالحديث عن الموظفين الفنيين الذين يطلق عليهم عبارة أعضاء المجلس، أما القسم الثاني فهم يخضعون لقانون العاملين المدنيين بالدولة أو ما نص عليه قانون مجلس الدولة بنص خاص، ونقوم بالحديث عن ترتيب أعضاء المجلس في المطلب الأول، ثم الشروط الواجب توافرها في تعيينهم في المطلب الثاني، وأخيراً نتناول حقوق أعضاء مجلس الدولة وضماناتهم في المطلب الثالث، وذلك على النحو التالي:

المطلب الأول: ترتيب أعضاء مجلس الدولة.

المطلب الثاني: الشروط الواجب توافرها فيمن يعين عضواً في مجلس الدولة.

المطلب الثالث: حقوق وضمانات أعضاء مجلس الدولة.

المطلب الأول

ترتيب أعضاء مجلس الدولة

تمهيد وتقسيم:

يتكون مجلس الدولة من رئيس وعدد كاف من الأعضاء، ولقد نصت الفقرة الثانية من المادة الثانية من قانون مجلس الدولة المصري رقم ٤٧ لسنة١٩٧٢[2] على أن "يشكل

---

(١) يضم البنيان القانوني لمجلس الدولة بجانب الأعضاء الفنيين، موظفين إداريين يمارسون أعمالاً إدارية وكتابية، ولقد بينهم قانون مجلس الدولة الحالي في المواد ١٢٦ إلى١٢٩ منه.

(٢) والفقرة الثانية مستبدلة بالقانون رقم ١٧لسنة١٩٧٦م، الجريدة الرسمية العدد١١، في ١١/ ٣/ ١٩٧٦م، وكانت هذه الفقرة تنص قبل تعديلها على أن " ويشكل المجلس من رئيس ومن عدد كاف من نواب الرئيس والمستشارين المساعدين والنواب والمندوبين".

مجلس الدولة من رئيس ومن عدد كافٍ من نواب الرئيس والوكلاء والمستشارين ومن المستشارين المساعدين والنواب والمندوبين"، وعلى هدي ما سبق نقسم هذا المطلب إلى عدة فروع على النحو التالي:

الفرع الأول: رئيس المجلس.

الفرع الثاني: نواب رئيس مجلس الدولة ووكلاء المجلس.

الفرع الثالث: أعضاء المجلس الآخرون.

الفرع الرابع: المندوبون المساعدون.

الفرع الخامس: أمين عام المجلس.

الفرع الأول

رئيس المجلس

تمهيد وتقسيم:

يعد رئيس مجلس الدولة هو رأس الهرم في مجلس الدولة، وهو الذي يقوم بتمثيل المجلس في مختلف المحافل، ولقد حدد قانون مجلس الدولة طريقة تعيين رئيس المجلس وحدد اختصاصاته، وعلى هدي ماسبق، نقسم هذا الفرع إلى غصنين، نتناول في الغصن الأول، تعيين رئيس مجلس الدولة، ونتحدث في الغصن الثاني عن اختصاصاته، وذلك على النحو التالي:

الغصن الأول: تعيين رئيس مجلس الدولة.

الغصن الثاني: اختصاصات رئيس مجلس الدولة.

الغصن الأول

تعيين رئيس مجلس دولة

يتم تعيين رئيس مجلس الدولة بواسطة رئيس الجمهورية، ولقد نصت المادة ٨٣ / ١ من قانون مجلس الدولة[١] على أن "يعين رئيس مجلس الدولة بقرار من رئيس الجمهورية من بين نواب رئيس المجلس بعد أخذ رأي جمعية عمومية خاصة تشكل من رئيس مجلس الدولة ونوابه ووكلائه والمستشارين الذين شغلوا وظيفة مستشار لمدة سنتين".

ويتضح لنا من المادة السابقة أنها نصت على وجوب أن يكون رئيس المجلس من أعضاء المجلس، وبالتالي لا يجوز أن يعين من خارج المجلس وهذا يؤكد الطبيعة الخاصة لمنصب رئيس مجلس الدولة، والتي تعتمد على الممارسة والخبرة في هذا المجال.

والجدير بالذكر أن رأي الجمعية المشكلة في المادة السابقة غير ملزم لرئيس الجمهورية في تعيين رئيس مجلس الدولة، وهذا ما أكدته المحكمة الإدارية العليا حيث قضت بأن "وظيفة رئيس مجلس الدولة التي اقتصر التعيين فيها علي أخذ رأي جمعية عمومية خاصة من شاغلي وظائف نواب رئيس مجلس الدولة والوكلاء والشاغلين لوظيفة مستشار لمدة عامين أي أن رأيها في هذا الشأن لا يكون ملزماً لمصدر القرار بالتعيين في تلك الوظيفة"[٢].

الغصن الثاني

اختصاصات رئيس مجلس الدولة

يمارس رئيس مجلس الدولة اختصاصات بعضها ذات طبيعة قضائية وبعضها ذات طبيعة إدارية[٣]، ونتناول هذه الاختصاصات فيما يلي:

أولاً: الاختصاصات القضائية: خول القانون رئيس مجلس الدولة عدة اختصاصات قضائية وهي:

---

(١) الفقرة الأولى من المادة ٨٣ مستبدلة بالقانون ١٧/ ١٩٧٦ سابق الإشارة إليه.

(٢) حكمها في ٢١/ ١١/ ٢٠٠٩ الطعن رقم ٢٢٥٢ لسنة ٥٣ق، حكم غير منشور.

(٣) د. محسن خليل، القضاء الإداري، مرجع سابق، ١٧٨ وما بعدها.

١. يرأس المحكمة الإدارية العليا ومجلس التأديب بالنسبة لأعضاء مجلس الدولة[1].

٢. إنشاء محاكم إدارية وإنشاء دوائر للقضاء الإداري بخلاف المنصوص عليها في القانون[2].

٣. تحديد اختصاص كل دائرة من دوائر المحاكم الإدارية، وتحديد اختصاص كل دائرة من دوائر القضاء الإداري[3].

٤. تحديد اختصاص كل دائرة من دوائر المحاكم التأديبية وإنشاء محاكم تأديبية جديدة، بخلاف المنصوص عليها في القانون وتحديد دائرة اختصاصها[4].

ثانياً: الاختصاصات الإدارية: بجانب الاختصاصات القضائية "سالفة الذكر" منح المشرع رئيس مجلس الدولة عدة اختصاصات إدارية وهي:

١. الإشراف على الأعمال الإدارية للمجلس وعلى الأمانة العامة وعلى أعمال أقسام المجلس المختلفة وعلى توزيع الأعمال بينها[5].

٢. تقديم تقرير كل سنة كلما رأى ضرورة لذلك إلى رئيس مجلس الوزراء متضمناً ما أظهرته الأحكام أو البحوث من نقص في التشريع القائم أو غموض فيه، أو حالات إساءة استعمال السلطة من أية جهة من جهات الإدارة أو مجاوزة تلك الجهات لسلطتها[6].

٣. رئاسة الجمعية العمومية للمجلس، ويقوم بإلحاق أعضاء مجلس الدولة بأقسامه المختلفة و ينوب عن المجلس في صلاته بالغير[7].

---

(١) المواد٤، ١١٢من قانون مجلس الدولة.
(٢) المواد ٤، ٥ من قانون مجلس الدولة.
(٣) (٥) المواد ٤، ٥ من قانون مجلس الدولة.
(٤) المادة ٨/ ٢ من قانون مجلس الدولة.
(٥) المادة٧٠/ ٢ من قانون مجلس الدولة.
(٦) المادة ٦٩ من قانون مجلس الدولة.
(٧) المادة السابقة.

٤. ندب أعضاء المجلس من قسم لآخر أو بين فروع القسم الواحد[1].

٥. ندب أعضاء المجلس بعد موافقة المجلس الخاص للشئون الإدارية للقيام بأعمال قضائية أو قانونية للوزارات أو الهيئات أو المؤسسات العامة [2].

٦. ندب أحد أعضاء المجلس إلى الهيئات أو اللجان التي يرأسها أو يشترك في عضويتها بحكم القانون [3].

٧. ندب أحد أعضاء المجلس من درجة مستشار مساعد على الأقل لتولي منصب الأمين العام للمجلس [4].

الفرع الثاني

نواب رئيس مجلس الدولة ووكلاء المجلس

تمهيد وتقسيم:

مما لاشك فيه أن رئيس المجلس لا يستطيع القيام بجميع أعمال المجلس القضائية والإدارية، وبالتالي نص القانون على تعيين نواب الرئيس ووكلاء المجلس لمساعدة رئيس المجلس، وعلى هدي ما سبق نقسم هذا الفرع إلى غصنين، نتناول في الغصن الأول تعيين نواب رئيس المجلس، ونخصص الغصن الثاني للحديث عن اختصاصاتهم، وذلك على النحو التالي:

الغصن الأول: تعيين نواب رئيس المجلس ووكلاء المجلس.

الغصن الثاني: اختصاصات نواب رئيس المجلس ووكلاء المجلس.

---

(١) (٥) المادة ٨٧/ ١ من قانون مجلس الدولة.
(٢) (٦) المادة ٨٨/ ١ من قانون مجلس الدولة.
(٣) المادة ٨٨/ ٢ من قانون مجلس الدولة.
(٤) المادة ٧١ من قانون مجلس الدولة.

الغصن الأول

تعيين نواب رئيس المجلس

بجانب رئيس المجلس فإن هناك نواباً لرئيس مجلس الدولة ووكلاء المجلس، ولقد نصت الفقرة الثانية من المادة الثانية من قانون مجلس الدولة[1] على أن "يشكل مجلس الدولة من عدد كاف من نواب الرئيس والوكلاء".

كما نصت المادة ٨٣ من قانون مجلس الدولة المعدل بالقانون رقم ١٣٦ لسنة ١٩٨٤ على أن "يعين نواب رئيس المجلس ووكلاؤه بقرار من رئيس الجمهورية بعد موافقة الجمعية العمومية للمجلس".

وتعتبر الجمعية العمومية للمجلس هي الجهة الأقدر لبحث مدى إمكانية تعيين العضو في منصب رفيع وهام كمنصب نواب رئيس المجلس ووكلاء المجلس، وهذا ما أكدته المحكمة الإدارية العليا حيث قضت بأن "استهدف المشرع من ترشيح الجمعية العمومية أمرين: أولهما: تحقيق ضمانة للعضو بحيث لا يستقل بالبت في صلاحيته لهذه الوظيفة سلطة واحدة. و ثانيهما: أن الجمعية العمومية بحكم تشكيلها من جميع مستشاري المجلس هي الأقدر على بحث مدى صلاحية العضو لشغل هذه الوظيفة - تتمتع الجمعية العمومية لمستشاري المجلس بسلطة تقديرية واسعة لا يحدها إلا الانحراف في استعمال السلطة و هو عيب يتعين على صاحب الشأن أن يقيم الدليل عليه"[2].

وتجدر الإشارة أن تاريخ التعيين في وظيفتي نواب رئيس المجلس ووكلاء المجلس تكون من تاريخ موافقة الجمعية العمومية وليس من قرار رئيس الجمهورية، وهذا ما أكدته المحكمة الإدارية العليا حيث قضت بأن "وظيفتا نائب رئيس مجلس ووكيل المجلس يكون التعيين فيهما بموافقة الجمعية العمومية لأعضاء المجلس، ويرجع تاريخ الترقية فيهما إلى تاريخ موافقة الجمعية، أي أن الأصل في التعيين بوظائف مجلس الدولة مرجعه حسب الأحوال موافقة الجمعية العمومية"[3].

(١) الفقرة الثانية مستبدلة بالقانون رقم ١٧/ ١٩٧٦ سابق الإشارة إليه.
(٢) حكمها في ٢٨/ ١٢/ ١٩٨٦ الطعن رقم ٢٤لسنة٢٨، مكتب فني ٣٢، ج١، ص٥٢٧.
(٣) حكمها في ٢١/ ١١/ ٢٠٠٩ الطعن رقم ٢٢٥٣لسنة ٥٣ق، حكم غير منشورة.

الغصن الثاني

اختصاصات نواب رئيس المجلس

ولم يحدد المشرع عدد النواب ولكن بعض الوظائف التي يشغلها نواب رئيس المجلس هي:

١. رئاسة إدارة التفتيش الفني[١].

٢. رئاسة المحاكم التأديبية[٢].

٣. رئاسة قسم الفتوى[٣].

٤. رئاسة قسم التشريع[٤].

٥. رئاسة الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع[٥].

٦. رئاسة المحاكم الإدارية[٦].

٧. رئاسة مجلس الدولة في حالة غياب رئيس المجلس أو خلو منصبه[٧].

٨. رئاسة هيئة مفوضي الدولة[٨].

٩. رئاسة محكمة القضاء الإداري[٩].

---

(١) المادة ١١٣ من قانون مجلس الدولة.
(٢) المادة ٧ من قانون مجلس الدولة.
(٣) المادة ٦٥ من قانون مجلس الدولة.
(٤) (٥) المادة ٦٢ من قانون مجلس الدولة.
(٥) (٦) المادة ٦٥ من قانون مجلس الدولة.
(٦) (٧) المادة ٥ من قانون مجلس الدولة.
(٧) المادة ٧٠ من قانون مجلس الدولة.
(٨) المادة ٦ من قانون مجلس الدولة.
(٩) المادة ٤ من قانون مجلس الدولة.

الفرع الثالث

أعضاء المجلس الآخرون

تمهيد وتقسيم:

بالإضافة إلى رئيس المجلس ونوابه ووكلاء المجلس هناك المستشارون والمستشارون المساعدون، وغيرهم من أعضاء مجلس الدولة، وقد حدد قانون مجلس الدولة طريقة تعيين هؤلاء الأعضاء، وعلى هدي ما سبق نقسم هذا الفرع إلى غصنين، نتناول في الغصن الأول تعيين هؤلاء الأعضاء، ونخصص الغصن الثاني للمهام الموكلة إليهم، وذلك على النحو التالي:

الغصن الأول: تعيين أعضاء المجلس الآخرين.

الغصن الثاني: اختصاصاتهم.

الغصن الأول

تعيين أعضاء المجلس الآخرين

بجانب رئيس المجلس ونوابه والوكلاء، هناك المستشارون وغيرهم من الأعضاء الفنيين. ولقد نصت الفقرة الثانية من المادة الثانية من قانون مجلس الدولة على أن "يشكل مجلس الدولة من عدد كافٍ من المستشارين والمستشارين المساعدين والنواب والمندوبين"، ونصت المادة ٨٣ من ذات القانون السابق على أن "يعين الأعضاء المشار إليهم بقرار من رئيس الجمهورية بعد موافقة الجمعية العمومية للمجلس".

والملاحظ أن القانون الحالي لمجلس الدولة قد جعل من المستشارين فئة واحدة بغض النظر عن المكان الذي يعمل فيه كل منهم سواء أكان القسم القضائي أو قسم الفتوى أو قسم التشريع أو في داخل القسم القضائي، فليس هناك تخصص دائم للمستشارين في المحكمة الإدارية العليا، فقد يجلس هذا المستشار اليوم فيها، وغداً رئيساً لإحدى دوائر محكمة القضاء الإداري مثلاً[1].

---

(١) د. مصطفى أبوزيد، القضاء الإداري ومجلس الدولة، مرجع سابق، ص٤٧.

والجدير بالذكر أن مجلس الدولة لم يأخذ بنظام المستشارين غير العاديين الذي تبناه مجلس الدولة الفرنسي ليضم إليه بعض ذوي الكفاءة والخبرة في مجالات الإدارة المختلفة، وإذا كان مجلس الدولة قد أجاز التعيين في وظائفه الفنية بغير طريق الترقية، أي من خارج المجلس في حدود معينة، فإنه في الحقيقة قد اشترط أن يكون هؤلاء المعينون من الحقوقيين الذين يشتغلون بالقضاء أو المحاماة أو تدريس القانون بالجامعات.[1]

الغصن الثاني

اختصاصات أعضاء المجلس الآخرين

يتولى هؤلاء الأعضاء العمل في أقسام المجلس المختلفة، فعلى سبيل المثال يكون أعضاء المحكمة الإدارية العليا من المستشارين فقط، فضلاً على وجوب أن يكون قد شغل وظيفة مستشار بمجلس الدولة مدة ثلاث سنوات على الأقل[2]، وكذا أعضاء محكمة القضاء الإداري والمحاكم التأديبية للعاملين في مستوى الإدارة العليا، كما يرأس كل إدارة من إدارات الفتوى مستشار أو مستشار مساعد، ويشكل قسم التشريع من عدد كاف من المستشارين والمستشارين المساعدين ويلحق به نواب ومندوبون.

أما رئاسة المحاكم الإدارية والمحاكم التأديبية للعاملين من المستويات الأول والثاني والثالث فتكون لمستشار مساعد وعضوية اثنين من النواب على الأقل.

كما تضم هيئة مفوضي الدولة عدداً من المستشارين والمستشارين المساعدين والنواب والمندوبين، على أن يكون مفوضو الدولة لدى المحكمة الإدارية العليا ومحكمة القضاء الإداري من درجة مستشار مساعد على الأقل.

---

(١) راجع المواد من ٧٥ إلى ٨١ من قانون مجلس الدولة المصري، وللمزيد راجع د.ماجد الحلو، مرجع سابق ص١١٠.

(٢) المادة ٨٢ من قانون مجلس الدولة.

الفرع الرابع

المندوبون المساعدون

المندوبون المساعدون يتم إلحاقهم في مجلس الدولة، ولقد نصت الفقرة الثالثة من المادة الثانية من قانون مجلس الدولة على أن".. يلحق بالمجلس مندوبون مساعدون تسري عليهم الأحكام الخاصة بالمندوبين عدا شرط الحصول على دبلومين من دبلومات الدراسات العليا".

وهم يعينون من أوائل الخريجين بكليات الحقوق، بقرار من رئيس الجمهورية بعد موافقة المجلس الخاص للشئون الإدارية، فإذا حصل المندوب المساعد على دبلومين من دبلومات الدراسات العليا أحدهم في العلوم الإدارية أو القانون العام، يعتبر بحكم القانون معيناً في وظيفة مندوب من أول يناير التالي.

وقد ثار خلاف بين الجمعية العمومية لمجلس الدولة والمجلس الخاص للشئون الإدارية حول الجهة المختصة في تعيين المندوبين المساعدين، وقد تم طلب تفسير الفقرة الثالثة من المادة ٨٣من قانون مجلس الدولة من المحكمة الدستورية العليا وقررت المحكمة في ١٤/ ٣/ ٢٠١٠ بأن "المادة ١٦٧ من الدستور تنص على أن " يحدد القانون الهيئات القضائية واختصاصاتها وينظم طريقة تشكيلها، ويبين شروط وإجراءات تعيين أعضائها ونقلهم "، ومقتضى إعمال هذا النص الدستورى أن إجراءات وشروط التعيين فى الوظائف القضائية لا تتحدد إلا بقانون، ومؤدى ذلك أن المجلس الخاص للشئون الإدارية – طبقاً لحكم الفقرة الثالثة من المادة ٨٣ من قانون مجلس الدولة بعد تعديلها بالقانون رقم ١٣٦ لسنة ١٩٨٤ – هو السلطة المختصة بالموافقة على التعيين فى وظيفة " المندوب المساعد "، وأن القانون – بالنسبة لهذه الوظيفة – لم يمنح الجمعية العمومية اختصاصاً فى هذا المجال، وإذا كانت الجمعية العمومية لمجلس الدولة تختص بإصدار اللائحة الداخلية للمجلس، إلا أنها لا تملك أن تنظم بها أموراً احتجزها المشرع الدستورى للقانون، وهذه المغايرة قد عمد إليها المشرع قصداً لاعتبارات قدرها، فأفرغ إرادته فى عبارات أراد بها أن يستأثر كل صاحب اختصاص في ممارسة اختصاصه المحدد قانوناً، دون أن يتحيف على اختصاص الآخرين.

وحيث إنه متى كان ما تقدم، فإن التفسير الصحيح لنص الفقرة الثالثة من المادة ٨٣ من قانون مجلس الدولة هو أن الاختصاص بالموافقة على التعيين فى وظيفة المندوب المساعد معقود - للمجلس الخاص للشئون الإدارية بمجلس الدولة دون الجمعية العمومية"(١).

الفرع الخامس

أمين عام المجلس

يكون لمجلس الدولة أمين عام يقوم بتنفيذ اختصاصات إدارية وأخرى قانونية، ولقد نصت المادة ٧١من قانون مجلس الدولة على أن "يعاون رئيس المجلس في تنفيذ اختصاصاته المبينة في المادة السابقة والتي تتعلق بالإشراف على الأعمال الإدارية للمجلس وفي الإنابة عن المجلس في صلاته بالغير، والإشراف على أعمال أقسام المجلس المختلفة وعلى توزيع العمل بينهما، أمين عام من درجة مستشار مساعد على الأقل بقرار من رئيس المجلس"، كما نصت المادة ٧٢ من قانون مجلس الدولة على أن "يشكل بالأمانة العامة لمجلس الدولة مكتب فني برئاسة الأمين العام".

ويتضح لنا من المادة السابقة أن الأمين العام للمجلس ينتدب بقرار من رئيس المجلس من درجة مستشار مساعد على الأقل، وذلك ليعاون رئيس المجلس في تنفيذ اختصاصاته فيقوم بالإشراف على الجهاز الإداري في المجلس وغيرها من الاختصاصات، كما يقوم برئاسة المكتب الفني.

المطلب الثاني

الشروط الواجب توافرها فيمن يعين عضواً في مجلس الدولة

يجب أن تتوافر في الشخص الذي يعين في وظيفة فنية بمجلس الدولة عدة شروط، ولقد نصت المادة ٧٣ من قانون مجلس الدولة(٢) على أنه" يشترط فيمن يعين عضواً في مجلس الدولة:

---

(١) حكمها في ١٤/ ٣/ ٢٠١٠، الطعن رقم ١السنة ٣٢ق، غير منشور.

(٢) المعدل بالقانون١٣٦لسنة١٩٨٤ السابق الإشارة إليه.

١. أن يكون مصرياً متمتعاً بالأهلية المدنية الكاملة.

٢. أن يكون حاصلاً على درجة الليسانس من إحدى كليات الحقوق بجمهورية مصر العربية أو على شهادة أجنبية معادلة لها، وأن ينجح في الحالة الأخيرة في امتحان المعادلة طبقا للقوانين واللوائح الخاصة بذلك.

٣. أن يكون محمود السيرة حسن السمعة.

٤. ألا يكون قد حكم عليه من المحاكم أو مجالس التأديب لأمر مخل بالشرف، ولو كان قد رد إليه اعتباره[1].

٥. أن يكون حاصلاً على دبلومتين من دبلومات الدراسات العليا إحداهما في العلوم الإدارية أو القانون العام إذا كان التعيين في وظيفة مندوب.

٦. ألا يكون متزوجا بأجنبية، ومع ذلك يجوز بإذن من رئيس الجمهورية الإعفاء من هذا الشرط، إذا كان متزوجاً بمن تنتمي بجنسيتها إلى إحدى البلاد العربية [2].

٧. ألا يقل سن من يعين مستشارا بالمحاكم عن ثمان وثلاثين سنة، ولا يقل سن من يعين عضوا بالمحاكم الإدارية والتأديبية عن ثلاثين سنة، ولا يقل سن من يعين مندوباً مساعداً عن تسع عشرة سنة[3].

---

(١) والجدير بالذكر أن المشرع لم يعرف الجريمة المخلة بالشرف أو الأمانة سواء في قانون العقوبات أو أي قانون آخر، ونرى أن غاية المشرع من وراء ذلك إعطاء الفسحة للإدارة لتقدير ما يعد وما لا يعد مخلاً بالشرف، وذلك لمواكبة التطورات الحادثة في المجتمع، وبالنسبة للقضاء المصري فإنه من جانبه عرف الجريمة المخلة بالشرف بأنها" تلك الجريمة التي ترجع إلى ضعف في الخلق وانحراف في الطبع" انظر حكم المحكمة الإدارية العليا جلسة٢٢/ ٩/ ١٩٩٦الطعن رقم ٥٠٨٦لسنة٢٤ق، مكتب فني٤١، ج٢، ص١٦٩١، وحكمها في ١٢/ ١/ ١٩٨٥الطعن رقم ٨٦٢لسنة٢٩ق، مكتب فني٣٠، ج١، ص٣٧٢.

(٢) قضي بعدم دستورية هذا الشرط في الدعوى رقم ٢٣لسنة ١٦ق دستورية، جلسة ١٨/ ٣/ ١٩٩٥، مكتب فني٦، ج١، ص٥٦٧. لمخالفته أحكام المواد ٩ و١٢ و١٣ و١٤و٤٠و٤١و٤٥ من الدستور.

(٣) البند ٧ معدلاً بالقانون رقم ١٣٦لسنة١٩٨٤م مشار إليه سابقاً.

ونظراً للمهمة العظيمة المنوطة بمجلس الدولة، فقد وضع المشرع أحكاماً خاصة فيما يتعلق بشروط التعيين والعمل في المجلس.

المطلب الثالث

حقوق وضمانات أعضاء مجلس الدولة

تمهيد وتقسيم:

إن مهمة القاضي تعد "وبحق" من أدق وأشق المهام، لذلك أحاط المشرع أعضاء مجلس الدولة بكثير من الضمانات اللازمة التي تكفل لهم أداء وظائفهم باستقلال وحيدة عن جميع أجهزة الدولة الأخرى، حتى يستطيعوا مواجهة عسف الإدارة بقوة ودون تردد أو خوف، وأهم هذه الحقوق هي عدم القابلية للعزل ونظام خاص للتأديب ونظام خاص للطعون الوظيفية ومزايا متعلقة بالاستقالة والإحالة للمعاش. ونقوم بدراسة كل حق من هذه الحقوق في فرع مستقل، وذلك على النحو التالي:

الفرع الأول: عدم القابلية للعزل.

الفرع الثاني: الضمانات المتعلقة بتأديب أعضاء المجلس.

الفرع الثالث: الطعون الوظيفية لأعضاء مجلس الدولة.

الفرع الرابع: المزايا المتعلقة بالاستقالة أوالإحالة إلى المعاش.

الفرع الأول

عدم القابلية للعزل

من أهم الضمانات التي منحها المشرع لأعضاء مجلس الدولة هي عدم القابلية للعزل[1] ولقد نصت المادة ٩١ من قانون مجلس الدولة[2] على أن "أعضاء مجلس الدولة

---

(١) د. أنس جعفر، الوسيط في القانون العام، المرجع السابق، ص٢١٦ وما بعدها.

(٢) مستبدلة بالقانون رقم١٣٦/ ١٩٨١ سابق الإشارة إليه.

من درجة مندوب فما فوقها غير قابلين للعزل، ويسري بالنسبة لهؤلاء جميع الضمانات التي يتمتع بها رجال القضاء وتكون الهيئة المشكل منها مجلس التأديب هي الجهة المختصة في كل ما يتصل بها بهذا الشأن، ومع ذلك إذا اتضح أن أحدهم فقد الثقة والاعتبار اللذين تتطلبهما الوظيفة أو فقد أسباب الصلاحية لأدائها لغير الأسباب الصحية أحيل إلى المعاش أو نقل إلى وظيفة معادلة غير قضائية، بقرار من رئيس الجمهورية بعد موافقة مجلس التأديب"[1].

ولعل عدم قابلية رجال القضاء للعزل هي من أهم الضمانات التي تكفل إشاعة الطمأنينة والاستقلال في نفوسهم، مما يمكنهم من الاطلاع بوظائفهم القضائية على أحسن وأتم وجه، لذلك فإن دساتير غالبية الدول[2] على اختلاف أنظمتها السياسية والاجتماعية تقرر هذه الضمانة[3]، والحقيقة أن هذه الحصانة ليست مطلقة بل يجوز فصل العضو إذا ما اقتضت المصلحة العامة ذلك بأن يتضح بأنه فقد الثقة والاعتبار اللذين تتطلبهما الوظيفة أو فقد أسباب الصلاحية لأدائها لغير الأسباب الصحية[4].

وتعد عدم القابلية للعزل من نتائج الضمانات التي تحافظ على هيبة رجال مجلس الدولة، وتحفظ لهم الطمأنينة أثناء تأدية واجباتهم المهنية، ولقد أكدت ذلك المحكمة الإدارية العليا حيث قضت بأنه" من حيث إن مفاد ما تقدم أن عضو مجلس الدولة إنما يتمتع بجميع الضمانات التي يتمتع بها رجال القضاء وتقرير هذه الضمانات إنما القصد منه المحافظة على هيبة الوظيفة القضائية وصون كرامتها باعتبار أن أعضاء السلطة القضائية هم سدنة العدل وحماة المشروعية، وهذه الضمانات ليست ميزة شخصية لعضو مجلس الدولة وإنما

---

(١) ويعد هذا النص ترديدًا للمادة ١٦٨ من الدستور المصري الدائم حيث نصت على أن " القضاة غير قابلين للعزل وينظم القانون مساءلتهم تأديبياً ".

(٢) المادة ٩٧ من دستور دولة الإمارات العربية المتحدة والمادة ٧٩ من دستور المغرب والمادة ١٠٧ من الدستور الإيطالي الصادر في ٢٧/ ١٢/ ١٩٤٧م والمادة ٦٤ من الدستور الفرنسي الصادر عام ١٩٥٨م.

(٣) د. محسن خليل، مرجع سابق، ص١٨٥، د. محمد عصفور بحث بعنوان " استقلال السلطة القضائية " مجلة القضاة، السنة الأولى، العدد الثالث يوليو ١٩٦٨ صـ٣٧٠، د. محمد كامل عبيد، استقلال القضاء، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، ١٩٨٨ طبعة نادي القضاة ١٩٩١ صـ ١٦٨، د. مصطفي كيره – بحث بعنوان " حقوق القاضي وواجباته" مجلة الأمن والقانون – كلية شرطة دبي – السنة الأولى العدد الأول ١٩٩٣ صـ١٠٧.

(٤) د. سليمان الطماوي قضاء التأديب مرجع سابق ص١٣٠.

شرعت لإحاطته بسياج قوامه الانضباط في المسلك الشخصي والوظيفي بالبعد عن كل ما يعد إخلالاً بكرامة وهيبة الهيئة القضائية التي ينتمي إليها والامتثال لتقاليدها والالتزام بالسلوك القويم والنأي عن مواطن الشبهات وصون كرامة الوظيفة والحرص على هيبة الهيئة القضائية التي ينتمي إليها فهو باعتباره عضواً بإحدى الهيئات القضائية يعد قدوة لغيره من المواطنين والعاملين بالدولة"(١).

وقضت المحكمة الدستورية العليا في هذا الصدد أن "مردود عدم قابلية القضاة للعزل حصانة قررها الدستور والمشرع حماية للوظيفة القضائية، ونأياً بمن يضطلعون بأعبائها، لكي تظل العدالة طريقهم في أحكامهم"(٢).

وذهبت المحكمة الإدارية العليا في مفاد المادتين ٩١،١١٩ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢م بشأن مجلس الدولة إلى أن " المشرع أسند إلى مجلس التأديب المنصوص عليه في النصين السابقين اختصاصين أولهما: الفصل فيما يعرض عليه من الدعاوى التأديبية بالإجراءات والأوضاع التي تضمنتها المواد ١١٣ إلى ١٢١ من قانون المجلس _ الثاني: إبداء الرأي في أمر صلاحية أعضاء مجلس الدولة الذين يطلب رئيس مجلس الدولة منه النظر في أمر صلاحيتهم للبقاء في وظيفة من وظائف مجلس الدولة القضائية، وما يصدر من مجلس التأديب في الحالة الثانية لا يعدو أن يكون رأياً فهو ليس حكماً ولا قراراً، وإنما هو عمل تمهيدي غير قابل بذاته للتنفيذ ولا هو جائز الطعن فيه، والذي يكون محلاً للطعن في هذه الحالة هو القرار الصادر من رئيس الجمهورية طبقاً للمادة ٩١/ ٢ من قانون المجلس، لم يرد نص في القانون يمنع الطعن في ذلك القرار فضلاً عن عدم جواز النص لما ينطوي عليه ذلك من مصادرة لحق التقاضي طبقاً للدستور"(٣).

صفوة القول أن النص السابق أكد على ضرورة حماية أعضاء مجلس الدولة من العزل ليستطيعوا أداء عملهم بطمأنينة بعيداً عن أي مؤثرات خارجية، ومع ذلك أكدت المادة أن هذه الميزة ليست مطلقة فالعضو المنحرف لابد من معاقبته وعدم بقائه في المجلس.

(١) حكمها في ١٩/ ١٢/ ٢٠٠٩ الطعن رقم ٦٢٨٠ لسنة٥٥ق، حكم غير منشور.
(٢) حكمها في ٧/ ١٢/ ١٩٩١م الطعن رقم ٣١ لسنة ١٠ق، مكتب فني ٥، ج١، ص٥٧.
(٣) حكمها في ١٤/ ١٢/ ١٩٩١م الطعن رقم ١٥١٤ لسنة ٣٢ق، مكتب فني٣٧، ج١، ص٣٧٧.

الفرع الثاني

الضمانات المتعلقة بتأديب أعضاء المجلس

نظراً لطبيعة وحساسية العمل الفني في مجلس الدولة، نص المشرع على منح تلك الفئة ضمانات خاصة في تأديبهم سواء من حيث تشكيل مجلس التأديب أو إقامة الدعوى التأديبية أو إجراءات المحاكمة وجلساتها والحكم في الدعوى، وعلى هدي ما سبق نتناول هذا الفرع في النقاط التالية:

أولاً: تشكيل مجلس التأديب

يختص بتأديب أعضاء مجلس الدولة مجلس تأديب[1] نصت عليه المادة ١١٢من قانون مجلس الدولة حيث جاء فيها" يختص بتأديب أعضاء مجلس الدولة مجلس تأديب يشكل كالآتي:

رئيس مجلس الدولة	رئيساً
ستة من نواب رئيس مجلس الدولة بحسب ترتيب الأقدمية	أعضاء

وعند خلو وظيفة رئيس المجلس أو غيابه أو وجود مانع لديه يحل محله الأقدم فالأقدم من نوابه، وكذلك الحكم بالنسبة لأعضاء مجلس التأديب فيحل محل كل منهم من يليه في الأقدمية من نواب الرئيس ثم من المستشارين".

ومن خلال استعراض المادة السابقة والخاصة بنظام تأديب أعضاء مجلس الدولة نجد أن تشكيل مجلس التأديب من أعلى هرم المجلس، ممثلاً برئيسه كرئيس لمجلس التأديب وعضوية ستة من أقدم نواب رئيس المجلس يعتبر ضمانة هامة لأعضاء المجلس بعيداً عن السلطة التنفيذية وسلطات الدولة الأخرى[2].

---

(١) د. أنس جعفر، الوسيط في القانون العام، مرجع سابق، ص٢١٧ وما بعدها.

(٢) لمزيد من التفاصيل حول نظام تأديب أعضاء مجلس الدولة، راجع د.عبد الناصر حسين، مرجع سابق، ص٥٥، د. أنس جعفر، الوسيط في القانون العام، المرجع السابق، ص٢١٧ وما بعدها.

ثانياً: إقامة الدعوى التأديبية

عهد المشرع إلى نائب رئيس مجلس الدولة لإدارة التفتيش الفني إقامة الدعوى التأديبية ضد أعضاء مجلس الدولة، وجاءت الفقرة الأولى من المادة ١١٣ من قانون مجلس الدولة على أن "تقام الدعوى التأديبية من نائب رئيس مجلس الدولة لإدارة التفتيش الفني بناءً على تحقيق جنائي أو بناءً على تحقيق إداري يتولاه أحد نواب رئيس المجلس، بالنسبة إلى المستشارين ومستشار بالنسبة إلى باقي أعضاء المجلس ويصدر بندب من يتولى التحقيق قرار من رئيس مجلس الدولة".

يتضح من المادة السابقة أنها بينت حالة إقامة الدعوى على أحد مستشاري المجلس أو أقل درجة، وعلى ذلك يثور التساؤل في حالة إقامة الدعوى التأديبية على أحد نواب رئيس المجلس مثلاً، لم تجب المادة عن هذه الحالة.

ومن جانبنا نرى أنه في هذه الحالة تقام الدعوى التأديبية من رئيس المجلس شخصياً، وعليه نرى تعديل المادة السابقة بإضافة فقرة تنص على ذلك.

والجدير بالذكر أن المشرع ألزم بأن تكون عريضة الدعوى تشمل على أدلة ثبوت التهمة فقد جاءت الفقرة الثانية من المادة ١١٣ من قانون مجلس الدولة على أنه" يجب أن تشتمل عريضة الدعوى على التهمة والأدلة المؤيدة لها وتودع سكرتارية مجلس التأديب ليصدر قراره بإعلان العضو للحضور أمامه".

ثالثاً: إجراءات المحاكمة

عهد المشرع لمجلس التأديب إجراء التحقيقات التي يراها مناسبة، ولقد نصت المادة ١١٤ من قانون مجلس الدولة على أنه" لمجلس التأديب أن يجرى ما يراه لازماً من التحقيقات، وله أن يندب أحد أعضائه لهذا الغرض، ويكون للمجلس أو من يندبه السلطة المخولة لمحاكم الجنح بالنسبة للشهود الذين يرى وجهاً لسماع أقوالهم".

وهذا يعني أنَّ لمجلس التأديب ومن بعده العضو المنتدب للتحقيق، السلطة الكاملة على مجريات التحقيق، بدءًا من استكمال النقص فيه حتى صلاحيات المحكمة فيما يتعلق

بالشهود، ولعل ذلك يعود إلى ضمان أكبر قدر من الشفافية والنزاهة، للوصول إلى قرار قد يؤدي إلى عزل أحد أعضاء المجلس من وظيفته في المجلس.

كما نصت المادة ١١٥ من قانون مجلس الدولة على أنه" إذا رأى مجلس التأديب وجهاً للسير في إجراءات المحاكمة عن جميع التهم أو بعضها كلف العضو بالحضور بميعاد أسبوع على الأقل بناء على أمر من رئيس المجلس".

ويتضح من هذا النص ضرورة تكليف العضو للحضور بوقت كافٍ، ويجب أن يشتمل التكليف بالحضور على بيان كافٍ لموضوع وأدلة الاتهام[١].

رابعاً: وقف العضو عن العمل

أعطى المشرع لمجلس التأديب السلطة التقديرية في مسألة وقف العضو عن العمل أثناء المحاكمة. ولقد نصت المادة ١١٦ من قانون مجلس الدولة على أنه"عند تقرير السير في إجراءات المحاكمة يجوز لمجلس التأديب أن يأمر بوقف العضو عن مباشرة أعمال وظيفته، أو أن يقرر اعتباره في إجازة حتمية حتى تنتهي المحاكمة، وللمجلس في كل وقت أن يعيد النظر في أمر الوقف أو الإجازة المذكورة، ولا يترتب على وقف العضو وقف مرتبه مدة الوقف إلا إذا قرر مجلس التأديب غير ذلك ".

وهذا يعني أن مجلس التأديب هو صاحب القرار في وقف العضو عن عمله أو بقائه على رأس عمله، ويمكن لمجلس التأديب اعتبار العضو في إجازة حتمية فترة المحاكمة، ومن الضمانات الهامة التي قررها مجلس الدولة الاستمرار في صرف راتب العضو حتى لو قرر المجلس وقفه عن العمل، وذلك ليستطيع أن يعيش بحياة كريمة هو وأفراد أسرته.

وتنقضي الدعوى التأديبية باستقالة العضو أو إحالته إلى المعاش ولا تأثير للدعوى التأديبية على الدعوى الجنائية أو المدنية الناشئة عن الواقعة ذاتها[٢].

---

(١) د. مصطفى أبوزيد – مرجع سابق – ص٦٠ .

(٢) المادة ١١٧ من قانون مجلس الدولة .

خامساً: جلسات المحاكمة

أوجب المشرع أن تكون جلسات المحاكمة سرية، ولقد نصت المادة ١١٨ من قانون مجلس الدولة على أن "تكون جلسات المحاكمة التأديبية سرية، ويحكم مجلس التأديب في الدعوى بعد سماع رأي إدارة التفتيش الفني ودفاع العضو ويكون العضو آخر من يتكلم، ويحضر العضو بشخصه أمام المجلس وله أن يقدم دفاعه كتابةً أو ينوب عنه أحد أعضاء مجلس الدولة في الدفاع عنه، وللمجلس دائماً الحق في طلب حضور العضو بشخصه، وإذا لم يحضر العضو أو لم ينب عنه أحداً جاز الحكم في غيبته بعد التحقق من صحة إعلانه".

ويتضح جلياً من المادة السابقة أن المشرع قد أعطى العضو المحال مجموعة من الضمانات الهامة، وأهمها أن المحاكمة تكون سرية حفاظاً على هيبة المجلس، وعدم تعرض العضو للحرج الذي قد يؤثر على حياته الوظيفية في حال براءته واستمراره في العمل، ومن الضمانات الهامة أيضاً أن العضو المحال يكون آخر من يتكلم ليستطيع الرد على مجمل البينات المقدمة ضده وحقه في تقديم دفاعه كتابةً، بالإضافة إلى إمكانية أن ينوب عنه أحد أعضاء المجلس للدفاع عنه.

سادساً: الحكم في الدعوى التأديبية

"يجب أن يكون الحكم الصادر في الدعوى التأديبية مشتملاً على الأسباب التي بني عليها، وأن تتلى عند النطق به في جلسة سرية، ويكون الحكم الصادر في الدعوى التأديبية نهائياً غير قابل للطعن فيه بأي طريق من طرق الطعن"[1].

أوجبت المادة السابقة أن يكون الحكم الصادر في الدعوى التأديبية مسبباً، وذلك يعتبر ضمانة هامة للعضو المحال وخاصةً أن هذا الحكم نهائي وغير قابل للطعن فيه بأي طريق من طرق الطعن.

ويجدر التنويه أن ما يصدر من مجلس التأديب هو حكم قضائي وليس قراراً إدارياً وهذا ما أكدته المحكمة الإدارية العليا حيث قضت بأن "ما يصدر عن مجلس تأديب أعضاء

---

(١) المادة ١١٩ من قانون مجلس الدولة

مجلس الدولة ينطبق عليه وصف الأحكام القضائية، ولا تعتبر قرارات إدارية بالمفهوم المقصود بالمادة ١٠٤ من قانون المجلس مؤدى ذلك عدم اختصاص المحكمة الإدارية العليا بدعوى البطلان الأصلية المقامة عن حكم صادر من مجلس التأديب إذا كان المشرع لم يجز الطعن في أحكام مجلس التأديب بأي طريق من طرق الطعن إلا أن ذلك لا يجعل ما يصدر عن مجلس التأديب بمنأى عن الإلغاء، إذا بلغ العيب المنسوب للحكم من الجسامة ما ينحدر به إلى درجة الانعدام يجوز في هذه الحالة الطعن عليه بالبطلان"[١].

سابعاً: العقوبات التأديبية

حدد المشرع العقوبات التي يجوز توقيعها على أعضاء مجلس الدولة، ولقد نصت المادة ١٢٠ من قانون مجلس الدولة المصري على أن "العقوبات التأديبية التي يجوز توقيعها على أعضاء مجلس الدولة هي: ١.اللوم، ٢.العزل .

وإذا صدر حكم مجلس التأديب بعقوبة العزل اعتبر عضو المجلس في إجازة حتمية من تاريخ صدور الحكم إلى يوم نشر منطوقه في الجريدة الرسمية، ويعتبر تاريخ العزل من يوم النشر في الجريدة الرسمية.

أما عقوبة اللوم فيصدر بتنفيذها قرار من رئيس مجلس الدولة، ولا ينشر هذا القرار أو منطوق الحكم في الجريدة الرسمية ".

اقتصرت العقوبات التي يجوز توقيعها على العضو المحال للمحاكمة على اللوم أو العزل، وبالتالي لا يجوز توقيع أي عقوبة أخرى، كما نظمت المادة السابقة طريقة تنفيذ العقوبات.

ومن جانبنا لا نرى ضرورة أو فائدة من نشر الحكم في حالة عزل العضو في الجريدة الرسمية، ويكفي تعميمه على أعضاء مجلس الدولة وذلك حفاظاً على هيبة المجلس ولتبقى أموره الداخلية مقتصرة على أعضائه.

(١) حكمها في ٥/ ٢/ ١٩٩٤ الطعن رقم ٢٦٤٦ لسنة ٣٧ق، مكتب فني ٣٩، ج١، ص٨٠٩.

وأكدت المحكمة الإدارية العليا على ضمانات العضو المحال للمحاكمة التأديبية حيث قضت بأن "قانون مجلس الدولة استهدف توفير الضمانات الأساسية للعضو المحال إلى مجلس التأديب للدفاع عن نفسه ودرء الاتهام عنه، إجراءات الدعوى التأديبية بداية من التحقيق وإقامة الدعوى وانتهاء بصدور الحكم، تشكيل مجلس التأديب محدداً سلفاً بنص القانون في كافة الدعاوى التأديبية المحالة إليه، حجز الدعوى للحكم، تقديم العضو الاستقالة قبل الحكم في الدعوى تعتبر الاستقالة مقبولة من تاريخ تقديمها، انقضاء الدعوى التأديبية باستقالة العضو الادعاء بأن تقديم الاستقالة كان بناء على إكراه مفسد للإرادة، عدم طلب تحقيق واقعة الإكراه، وعدم تأييده بأي دليل أو قرينة تصلح لإثباته، رفض الطعن، أساس ذلك عبء الإثبات على عاتق المدعي بوقوع الإكراه وقد أخفق في ذلك"(١).

الفرع الثالث

الطعون الوظيفية لأعضاء مجلس الدولة

خول المشرع المحكمة الإدارية العليا نظر الطلبات التي يقدمها أعضاء مجلس الدولة(٢)، ولقد جاء ذلك في المادة ١٠٤ من قانون مجلس الدولة المصري المعدل بالقانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٧٣ حيث نصت على أن "تختص إحدى دوائر المحكمة الإدارية العليا دون غيرها بالفصل في الطلبات التي يقدمها رجال مجلس الدولة بإلغاء القرارات الإدارية النهائية المتعلقة بأي شأن من شئونهم، وذلك عدا النقل والندب متى كان مبنى الطلب عيباً في الشكل أو مخالفة القوانين واللوائح أو خطأ في تطبيقها أو تأويلها أو إساءة استعمال السلطة، كما تختص الدائرة المذكورة دون غيرها بالفصل في طلبات التعويض عن تلك القرارات، وتختص أيضاً دون غيرها بالفصل في المنازعات الخاصة والمرتبات والمعاشات والمكافآت المستحقة لرجال مجلس الدولة أو لورثتهم، ولا يجوز أن يجلس للفصل في هذه المسائل من كان عضواً في مجلس الهيئات القضائية(٣) إذا كان قد اشترك في القرار الذي رفع الطلب بسببه ولا تحصل رسوم على هذا الطلب"(٤).

---

(١) حكمها في ١٨/ ١١/ ١٩٩٠ الطعن رقم ٣٠٤٩ لسنة ٣٤ق، مكتب فني٣٦، ج١، ص٩٥.

(٢) د. أنس جعفر، الوسيط في القانون العام، مرجع سابق، ص٢١٩ وما بعدها.

(٣) لقد تم تعديل المجلس الأعلى للهيئات القضائية بالقانون رقم ١٩٢لسنة٢٠٠٨ وأصبح مجلس الهيئات القضائية.

(٤) لقد تم هذا التعديل بعد تعديل المادة ٨٣ من قانون السلطة القضائية المصري رقم ٤٦ لسنة ١٩٧٢ بالقانون رقم ٤٩ لسنة ١٩٧٣.

والحقيقة أنَّ هذا النص قد حدد الاختصاص للنظر في طلبات أعضاء المجلس للمحكمة الإدارية العليا وبالتالي يكون التقاضي على درجة واحدة، وقد قررت المحكمة الدستورية العليا أن هذا الأمر لا يتنافى مع الدستور وهو من الملاءمات التي يستقل بتقديرها المشرع[1]، وأيضا تصدت المحكمة الدستورية العليا في الحكم السابق لما نصت عليه من إخراج قرارات النقل والندب من رقابة المحكمة الإدارية العليا وقضت بعدم دستوريتها لمخالفتها نص المادة ٦٨ من الدستور المصري والتي جاء فيها أن "التقاضي حق مصون ومكفول للناس كافة............ويحظر النص في القوانين على تحصين أي عمل أو قرار إداري من رقابة القضاء".

ومن جانبنا نرى ضرورة أن يكون التقاضي على درجتين بالنسبة لأعضاء مجلس الدولة، خاصةً بعد تعديل نص المادة ٨٣ من قانون السلطة القضائية رقم ٤٦ لسنة ١٩٧٢ بالقانون رقم ١٤٢ لسنة ٢٠٠٦ وأصبحت تنص على أن "تختص الدوائر المدنية بمحكمة استئناف القاهرة التي يرأسها الرؤساء بهذه المحكمة دون غيرها، بالفصل في الدعاوى التي يرفعها رجال القضاء والنيابة العامة بإلغاء القرارات الإدارية النهائية المتعلقة بأي شأن من شئونهم، وتختص هذه الدوائر دون غيرها بالفصل في دعاوى التعويض عن تلك القرارات، كما تختص دون غيرها بالفصل في الدعاوى الخاصة بالمرتبات والمعاشات والمكافآت المستحقة لرجال القضاء والنيابة العامة أو لورثتهم، و لا يجوز أن يجلس للفصل في هذه الدعاوى من كان قد اشترك في القرار الذي رفعت الدعوى بسببه، ويكون الطعن في الأحكام التي تصدر في الدعاوى المنصوص عليها في الفقرات السابقة أمام دوائر المواد المدنية والتجارية بمحكمة النقض دون غيرها خلال ستين يوماً من تاريخ صدور الحكم".

وقضت المحكمة الإدارية العليا في بيان المادة ١٠٤ من قانون مجلس الدولة بأن "تختص إحدى دوائر المحكمة الإدارية العليا دون غيرها بالفصل في الطلبات التي يقدمها رجال مجلس الدولة ولا يكفي لذلك أن يكون أحد رجال مجلس الدولة طرفاً في النزاع، وإنما يتعين أن يكون الطلب مقدمًا منه بإلغاء أحد القرارات الإدارية النهائية المتعلقة بأي شأن من شئونه الوظيفية أو بالتعويض عنها أو بطلب الفصل في منازعة قامت بشأن المرتب أو المعاش أو المكافآت المستحقة له أو لورثته، والمستمدة مباشرةً من علاقته الوظيفية بمجلس

(١) حكمها في ١٦/ ٥/ ١٩٨٢ الطعن رقم ١٠ لسنة ١ ق، مكتب فني ٢، ج ١، ص ٥٠.

الدولة. مؤدى ذلك عدم اختصاص المحكمة الإدارية العليا بالمنازعة حول تسوية معاش عضو مجلس الدولة أثناء عمله رئيساً لهيئة سوق المال بدرجة وزير"(١).

وقضت في حكم آخر بأن "اختصاص إحدى دوائر المحكمة الإدارية العليا بالفصل في طلبات التعويض التي يقدمها رجال مجلس الدولة عن القرارات الإدارية النهائية المتعلقة بأي شأن من شئونهم، جاء من العموم بحيث يشمل كافة طلبات التعويض ما دامت مترتبة على قرار إداري بصرف النظر عن شخص المسئول عنه سواء استوجب مسئولية مجلس الدولة أو مسئولية القائم على إدارته أو مسئوليتهما معا. أساس ذلك أن مناط الاختصاص هو ترتيب التعويض عن قرار إداري ومن ثم تكون العبرة بتوافر أركان المسئولية وليس بشخص المسئول"(٢).

والجدير بالذكر أن المحكمة الإدارية العليا تختص بالطلبات التي يقدمها أعضاء مجلس الدولة الحاليين أو المتقدمين للتعيين في مجلس الدولة وهذا ما أكدته محكمة القضاء الإداري حيث قضت بأن "المادة (١٠٤) من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ بشأن مجلس الدولة والمستبدلة بالقانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٧٣ تنص على أن " تختص إحدى دوائر المحكمة الإدارية العليا دون غيرها بالفصل في الطلبات التي يقدمها رجال مجلس الدولة بإلغاء القرارات الإدارية النهائية المتعلقة بأي شأن من شئونهم وذلك عدا النقل والندب متى كان مبنى الطلب عيباً في الشكل أو مخالفة القوانين واللوائح أو خطأ في تطبيقها أو تأويلها أو إساءة استعمال السلطة. كما تختص الدائرة المذكورة دون غيرها بالفصل في طلبات التعويض عن تلك القرارات...... ومن حيث إن المستقر عليه في قضاء هذه المحكمة أنه وإن اقتصر نص المادة السابقة على رجال مجلس الدولة إلا أن اختصاص الدائرة المذكورة يشمل رجال مجلس الدولة حالاً ومآلاً أي أن اختصاص هذه الدائرة يمتد ليشمل القرارات الإدارية النهائية والتي يطلب الحكم بإلغائها أحد الأفراد من غير طائفة رجال مجلس الدولة إذا تعلقت المنازعة بطلب تعيينه ضمن أفراد هذه الطائفة ليصبح بالتالي ضمن أفرادها مآلاً"(٣).

---

(١) حكمها في ٢٤/ ١٢/ ١٩٩٤ الطعن رقم ٣٣٧٠ لسنة ٣٦ق، مكتب فني ٤٠، ج١، ص٦٧٧.
(٢) حكمها في ١٤/ ٥/ ١٩٩٤ الطعن رقم ٣٦ لسنة ٣٨ق مكتب فني ٣٩ ج١ ص١٣٥١.
(٣) حكمها في ٧/ ٧/ ٢٠٠٩ الطعن رقم ٤٧٠٥٠ لسنة ٦٢ق، غير منشور.

وفي ذات السياق قضت محكمة القضاء الإداري بأن "المادة (١٠٤) من قانون مجلس الدولة تنص على أن " تختص إحدى دوائر المحكمة الإدارية العليا دون غيرها بالفصل فى الطلبات التى يقدمها رجال مجلس الدولة بإلغاء القرارات الإدارية النهائية المتعلقة بأى شأن من شئونهم وذلك عدا النقل والندب متى كان مبنى الطلب عيبا فى الشكل أو مخالفة القوانين واللوائح أو خطأ فى تطبيقها أو تأويلها أو إساءة استعمال السلطة، كما تختص الدائرة المذكورة دون غيرها بالفصل فى طلبات التعويض عن تلك القرارات. "وحيث إن مفاد ما تقدم أن المشرع وسَّد للمحكمة الإدارية العليا دون سواها الفصل في الطلبات التى يقدمها رجال مجلس الدولة أو غيرهم بإلغاء القرارات الإدارية النهائية المتعلقة بأى شأن من شئونهم بما في ذلك القرارات المتعلقة بالتعيين في وظائف أعضاء مجلس الدولة وبالفصل في طلبات التعويض عن هذه القرارات الأمر الذي يمتنع معه - وعلى ما جرى به قضاء هذه المحكمة - على أي من محاكم مجلس الدولة الأخرى أن تنظر في أي دعوى تتعلق بأي شأن من هذه الشئون ومن بينها التعيين في إحدى وظائف أعضاء مجلس الدولة، ويتعين على أي من هذه المحاكم أن تحيل أي دعوى تتعلق بأي شأن من هذه الشئون إلى الدائرة المختصة بذلك في المحكمة الإدارية العليا.

وحيث إنه وهدياً على ما تقدم، وحيث إن طلبات المدعي في هذه الدعوى تدور حول الامتناع عن تعيينه في إحدى وظائف أعضاء مجلس الدولة فإن النزاع الماثل يعتبر من المنازعات الخاصة بطلبات رجال مجلس الدولة بصرف النظر عن كون المدعي أحد هؤلاء الرجال أو من غيرهم، وعليه يغدو الفصل في هذا النزاع داخلاً فى الاختصاص المقرر للدائرة المختصة بطلبات رجال مجلس الدولة بالمحكمة الإدارية العليا، الأمر الذي ينحسر عنه اختصاص هذه المحكمة نوعياً بنظر هذه الدعوى، الأمر الذي يكون معه الدفع المبدى بعدم اختصاص هذه المحكمة نوعياً بنظر الدعوى في محله متعينا قبوله، وهو ما تقضي معه المحكمة بعدم اختصاصها نوعياً بنظر الدعوى وإحالتها بحالتها إلى الدائرة المختصة بنظر طلبات رجال مجلس الدولة بالمحكمة الإدارية العليا مع إبقاء الفصل في المصروفات لحين الفصل في الدعوى"[1].

(١) حكمها في٨/ ٤/ ٢٠٠٨ الطعن رقم ٤١١٦١ لسنة٦٢ق، غير منشور.

الفرع الرابع

المزايا المتعلقة بالاستقالة أو الإحالة إلى المعاش

يتمتع أعضاء مجلس الدولة بمميزات هامة ومتعددة سواء المتعلقة بالاستقالة أو في حالة الإحالة إلى المعاش، وعلى هدي ما سبق، نتناول المزايا المتعلقة بالاستقالة في الغصن الأول، ونعقبه بالحديث عن المزايا المتعلقة بالإحالة إلى المعاش، وذلك على النحو التالي:

الغصن الأول: المزايا المتعلقة بالاستقالة.

الغصن الثاني: المزايا المتعلقة بالإحالة إلى المعاش.

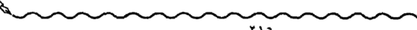
الغصن الأول

المزايا المتعلقة بالاستقالة

أعطى المشرع أعضاء مجلس الدولة الحق في أن يقدموا استقالتهم وحفظ حقهم في المعاش، وجعل أثر الاستقالة مباشراً من يوم تقديمها ما لم تكن الاستقالة مقترنة بقيد أو معلقة على شرط، وذلك حسبما نصت المادة ١٢٤ من قانون مجلس الدولة[١] على أن "تعتبر استقالة عضو مجلس الدولة مقبولة من تاريخ تقديمها إلى رئيس المجلس إذا كانت غير مقترنة بقيد أو معلقة على شرط، واستثناء من أحكام قوانين المعاشات لا يترتب على استقالة عضو المجلس سقوط حقه في المعاش أو المكافأة أو خفضهما، وفي جميع حالات انتهاء الخدمة يسوى معاش العضو أو مكافأته على أساس آخر مربوط الوظيفة التي كان يشغلها أو آخر مرتب كان يتقاضاه أيهما أصلح له، ووفقاً للقواعد المقررة بالنسبة للموظفين الذين تنتهي خدمتهم بسبب إلغاء الوظيفة أو الوفر".

وهذا يعني أن قانون مجلس الدولة قد منح أعضاء المجلس العديد من المزايا خاصة المتعلقة بالمعاش، وهي استثناؤهم من أحكام قوانين المعاشات في حالة الاستقالة، أي أنه لا يترتب عليها سقوط حقهم في المعاش أو المكافأة أو خفضها، بالإضافة إلى أن الاستقالة

(١) مستبدلة بالقانون رقم١٧/ ١٩٧٦ سابق الإشارة إليه.



تقبل من عضو مجلس الدولة من تاريخ تقديمها إلى رئيس المجلس إذا كانت غير مقترنة بقيد أو معلقة على شرط، خلافاً للعاملين المدنيين في الدولة فإن الاستقالة لا تنتج أثرها إلا بالقرار الصادر بقبولها[١].

ومن المزايا الهامة أيضاً أن معاش عضو مجلس الدولة يسوى على أساس آخر راتب، لكي تستمر حياته في نفس المستوى المادي الذي كان فيه أثناء خدمته في المجلس.

وهذا ما أكدته المحكمة الإدارية العليا حيث قضت بأن "تطبق في شأن معاشات أعضاء مجلس الدولة القواعد المقررة في هذا الشأن بالنسبة إلى الموظفين الذين تنتهي خدمتهم بسبب إلغاء الوظيفة أو الوفر، وذلك في جميع حالات انتهاء الخدمة، نتيجة ذلك لا يترتب على استقالة العضو سقوط حقه في المعاش أو المكافأة أو خفضها. بالرغم من خصوصية حكم هذا النص فقد حرص القانون رقم ٧٩ لسنة ١٩٧٥م بشأن إصدار قانون التأمين الاجتماعي على تأكيده بالنص في الفقرة الأولى من مادته الرابعة على استمرار العمل بالمزايا المقررة في القوانين والأنظمة الوظيفية للمعاملين بكادرات خاصة"[٢].

كما قضت المحكمة بأن "المشرع اعتد في حساب الأجر المتغير بمدة الاشتراك الفعلي التي أديت عنها الاشتراكات، وتأكيداً لذلك نص البند ٧ من المادة ١٢ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٨٤م على أنه لا تسري الأحكام المنصوص عليها في قوانين خاصة كالمادتين ١٢٤، ١٢٥ من قانون المجلس في شأن الحقوق المستحقة عن الأجر المتغير"[٣].

---

(١) وذلك وفقا لنص المادة ٩٧ من قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ المصري.
(٢) حكمها في ١٨/ ٧/ ١٩٩٢ الطعن رقم ٣٧٨٧ لسنة ٣٧ق، مكتب فني٣٧، ج٢، ص١٨٣٠.
(٣) حكمها في ٢٨/ ١/ ١٩٩٥ الطعن رقم ٤٦٧٩ لسنة ٣٥ق، مكتب فني ٤٠، ج١، ص١٠٣٣.

الغصن الثاني

المزايا المتعلقة بالإحالة إلى المعاش

ميز المشرع أعضاء مجلس الدولة بميزات خاصة استثناء من أحكام قوانين المعاشات، وذلك حسبما نصت المادة ١٢٣ من قانون مجلس الدولة[١] على أنه" استثناء من أحكام قوانين المعاشات لا يجوز أن يبقى أو يعين عضو بمجلس الدولة من جاوز عمره ثمان وستين سنة ميلادية ".

والجدير بالذكر أن نص المادة ١٢٣ من قانون مجلس الدولة قد تم تعديلها عدة مرات فتارة نصت على أن عمر أعضاء مجلس الدولة لا يتجاوز ستين سنة، وتارة أخرى لا يتجاوز ستاً وستين سنة، وتعديلاً آخر ينص على ألا يتجاوز عمر أعضاء المجلس أربعاً وستين سنة[٢]، ويعتبر نص المادة السابقة من القانون من المميزات الهامة التي يتميز بها أعضاء مجلس الدولة عن باقي موظفي الدولة والذين يحالون إلى المعاش عند بلوغهم ستين سنة[٣].

وأفتت الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بأن نص المادة ١٢٣ من قانون مجلس الدولة المصري هو حكم عام، ويسري على جميع أعضاء المجلس ولو كان العضو يعمل خارج المجلس مادام أن عمله هذا وثيق الصلة بعمله في المجلس[٤].

---

(١) مستبدلة بالقانون ١٧/ ٢٠٠٧، الجريدة الرسمية العدد١٨ بتاريخ٨/ ٥/ ٢٠٠٧.

(٢) راجع القانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٧٣ والقانون رقم١٨٣ لسنة ١٩٩٣ والقانون رقم ٣ لسنة ٢٠٠٢.

(٣) راجع المادة ٩٥ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ بشأن إصدار قانون العاملين المدنيين بالدولة.

(٤) الفتوى رقم ٦٢٦ لسنة ٤٤ _ تاريخ الفتوى ٢٣/ ٦/ ١٩٩٠ _تاريخ الجلسة ٦/ ٦/ ١٩٩٠ _ رقم الملف ٨١١/ ٣/ ٨٦ _ص ٩٣٢.

الخاتمــــة

تعتبر هذه الدراسة الموجزة تجسيداً لأهمية الدور الذي يلعبه مجلس الدولة في مفهومه الحديث من صون وحماية للحقوق والحريات العامة، فضلاً عن إعلاء مبدأ المشروعية وسيادة القانون.

وقد حاولنا في هذه الدراسة الوقوف على أهم وأحدث الأحكام الصادرة من جميع المحاكم المختلفة لإيماننا المطلق بأن أحكام القضاء هي التفسير العملي للقوانين.

ومن النتائج المترتبة على هذه الدراسة أن مجلس الدولة هو المنظومة القادرة على رفع الظلم الواقع من تعسف الإدارة في استعمال السلطة العامة وخاصة السلطة التقديرية والتي لا تعتبر امتيازاً لها، وإنما وسيلة نص عليها القانون لحسن سير العمل الإداري بانتظام واضطراد، وذلك تحت رقابة قضاء المشروعية.

أيضاً نخلص من هذه الدراسة بتميز نظام القضاء المزدوج على القضاء الواحد وذلك لاختلاف طبيعة ونمط كلا القضاءين، والنتائج المترتبة على الأحكام الصادرة من كل قضاء.

وأخيراً نود أن نؤكد على أن مجلس الدولة بمحاكمه المختلفة يعد حامي الحريات من جور الإدارة، وملاذ المواطنين لرفع الظلم عنهم فهو تجسيد لديوان المظالم الذي ابتدعه وترأسه المصطفى صلى الله عليه وسلم.

وأدعو الله الواحد القهار أن تكون هذه الدراسة نوراً للمشتغلين في القانون لهدايتهم إلى طريق الصواب.

والله ولي التوفيق

المراجـــع

أولاً: المراجع العربية:

- إبراهيم المنجي، التعليق على نصوص قانون مجلس الدولة، منشأة المعارف، ١٩٩٦ .
- إبراهيم نجيب سعد، القانون القضائي الخاص، منشأة المعارف بالإسكندرية، ط١، ١٩٧٤ .
- أحمد رفعت طه، ضوابط الإجراءات والأشكال في القرار الإداري، رسالة دكتوراه، جامعة طنطا، ٢٠٠٠.
- أحمد سلامة بدر، إجراءات التقاضي أمام محاكم مجلس الدولة، ٢٠٠٣.
- أنس جعفر

  - الوسيط في القانون العام، القضاء الإداري، دار النهضة العربية، ١٩٨٧ .

  - العقود الإدارية، دراسة مقارنة لنظم المناقصات والمزايدات وتطبيقية للقانون ٨٩لسنة١٩٩٨ الخاص بالمناقصات والمزايدات في مصر ولائحته التنفيذية وفقاً لآخر تعديلات ٢٠٠٦ مع دراسة لعقود B.O.T، دار النهضة العربية، ط٤، ٢٠٠٧.
- أنور رسلان

  - التحقيق الإداري والمسئولية التأديبية، مطبعة كلية الحقوق جامعة القاهرة، ط٢، ٢٠٠٣م.

  - وسيط القضاء الإداري، المشروعية والرقابة القضائية، ك١، دار النهضة العربية، ١٩٩٧ .
- بن أحمد حوكا، مفهوم القرار الإداري في الفقه التقليدي والاجتهادات القضائية، ٢٠٠٩، عن موقع: www.al-alam.ma.
- ثروت بدوي، القانون الإداري، دار النهضة العربية، ٢٠٠٦.

- جابر جاد نصار، التوفيق في بعض منازعات الدولة، دار النهضة العربية، ٢٠٠٢.
- جورج فيدال وبيار دلفولفية، القانون الإداري الجزء الأول والثاني،ترجمة منصور القاضي، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، لبنان، ٢٠٠١.
- حسنى عبد الحميد، التقاضي أمام الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع، مجلة العلوم الإدارية، السنة ٣٣، عدد ٢ ديسمبر ١٩٩١.
- حسين عثمان، أصول القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، ٢٠٠٤.
- ربيع فتح الباب

- القانون الإداري القطري والمقارن، ط١، دار النهضة العربية، ١٩٩٣.

- القانون الإداري، تعريفه وخصائصه، التنظيم الإداري- الإدارة المحلية، ج١، دار الرحمن، ٢٠٠٥.

- قضاء الإلغاء، -القضاء الإداري -قضاء الإلغاء، د.ن، ٢٠٠٢/ ٢٠٠٣.

- رفعت المصلحي النجار، إيقاف العاملين المدنيين بالدولة، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، ١٩٨١.
- رمضان بطيخ ود. ربيع فتح الباب، رقابة مجلس الدولة للقرارات الإدارية " رقابة الإلغاء"، د.ن، ط ٢٠٠٦-٢٠٠٧.
- رمضان بطيخ

- " كيفية تنفيذ الحكم الصادر بالإلغاء في مجال القرارات الإدارية"، مجلة هيئة قضايا الدولة، العدد ٤، السنة ٤٣ - أكتوبر - ديسمبر ١٩٩٩.

- أصول التنظيم الإداري في النظم الوضعية والإسلامية، دار النهضة العربية، ١٩٩٣م.

- القضاء الإداري، مبدأ المشروعية وقضاء الإلغاء والتأديب، دار النهضة العربية،١٩٩٤.

- رياض عيسى، دعوى الإلغاء في الجزائر، دراسة مقارنة، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، العدد الرابع، ١٩٨٩.

- سامي جمال الدين، الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الإدارية، ط١، منشأة المعارف بالإسكندرية، ٢٠٠٤

- سليمان الطماوي

- الوجيز في القضاء الإداري، ١٩٧٠.

- القضاء الإداري، الكتاب الثالث، قضاء التأديب، دار الفكر العربي، ١٩٨٧.

- القضاء الإداري، الكتاب الأول، قضاء الإلغاء،دار الفكر العربي، ط١٩٧٤، ط٢٠٠٣.

- سمير البهي، شرح قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨م طبعة ١٩٩٥م.

- سيد أحمد محمود

- التقاضي بقضية وبدون قضية في المواد المدنية والتجارية " قواعده، عناصره، مراحله، إجراءاته وآثارها"، دار النهضة العربية، ط٢٠٠٩.

- دور المحامي في المنظومة القضائية، دار النهضة العربية، ط١.

- عبد الحكم فودة، الخصومة الإدارية، ج١، منشأة المعارف، ٢٠٠٣.

- عبد الحميد بدوي بعنوان "تحول لجنة قضايا الحكومة إلى مجلس الدولة"، مجلة مجلس الدولة، س١، يناير ١٩٥٠.

- عبد الرؤوف عيد المتولي، اختصاص المحاكم التأديبية، منشأه المعارف، ٢٠٠٤م.
- عبد الرحمن تشوري، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، ٢٠٠٨، عن موقع .www.free-syria.com
- عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري، منشأة المعارف، ١٩٩٦.
- عبد الفتاح حسن، مبادئ القانون الإداري، مكتبة الجلاء الجديدة، المنصورة ١٩٧٩.
- عبد الفتاح عبد الحليم عبد البر، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة دراسة مقارنه دار النهضة العربية، ١٩٧٩م.
- عبد الله ارجمنده، فلسفة الإجراءات التأديبية للعاملين بالخدمة المدنية، دراسة نظرية وتطبيقية، رسالة دكتوراه، جامعة طنطا ١٩٩٨.
- عبد المحسن سيد عمار، أثر الطعن على التنفيذ في القانونين المصري والفرنسي، رسالة دكتوراه، جامعة أسيوط، ١٩٩٣.
- عبد الناصر حسين، ولاية القضاء الإداري في ضوء المبادىء الدستورية - رسالة دكتوراه - جامعة القاهرة - ٢٠٠٦.
- عبدالفتاح التريكي، النظام القانوني للجزاءات في العقد الإداري للموظف العام في ليبيا، رسالة ماجستير، الأكاديمية العربية المفتوحة بالدنمرك، ٢٠٠٩.
- عبدالناصر أبوسمهدانة، الخصومة الإدارية ومستقبل القضاء الإداري في فلسطين، دار النهضة العربية، ٢٠٠٩.
- على حسن عبد المجيد، الغلو في الجزاء، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، ٢٠٠٧.
- عمرو عبد الرحيم محمد، نشأة القضاء الإداري في مصر، عن موقع:
- http://pal-lp.org.

- فؤاد العطار، القضاء الإداري، دراسة مقارنة لأصول رقابة القضاء على أعمال الإدارة وعمالها، دار النهضة العربية، ١٩٦٨.
- فؤاد محمد النادي، القضاء الإداري، ج٢، الدعاوى الإدارية، ٢٠٠٧.
- فوزية عبد الستار، شرح قانون الإجراءات الجنائية، دار النهضة العربية ١٩٨٦.
- ماجد الحلو

- الدعاوى الإدارية، منشأة المعارف الإسكندرية، ٢٠٠٤.

- القضاء الإداري – منشأة المعارف – الإسكندرية –٢٠٠٤.

- مازن ليلو راضي

- الوجيز في القانون، منشورات الأكاديمية العربية في الدنمرك، ٢٠٠٨.

- مازن ليلو راضي، بحث بعنوان "دور القضاء الإداري في حماية حقوق الإنسان " عن موقع: www.ao-academy.org

- مأمون سلامة، قانون الإجراءات الجنائية الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، ١٩٨٠.
- محسن خليل، القضاء الإداري ورقابة على أعمال الإدارة، ١٩٩١.
- محمد أحمد عطية، الطلبات المستعجلة أمام محاكم مجلس الدولة، منشأة المعارف، ١٩٩٤م.
- محمد باهي أبو يونس، وقف تنفيذ الحكم الإداري من محكمة الطعن، دار الجامعة الجديدة للنشر، ٢٠٠٨.
- محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، دار الجامعة الجديدة، ٢٠٠٧.
- محمد سعيد أمين، العقود الإدارية، معايير تمييزها_أهم صورها، أحكام إبرامها وفقاً لقانون المناقصات والمزايدات الجديد رقم٨٩لسنة١٩٩٨ ولائحته التنفيذية، طبيعة الاختصاص القضائي بالمنازعات الناشئة عنها والتحكيم فيها، دار الثقافة الجامعية، ١٩٩٩.

- محمد عبدالعال السناري، مجلس الدولة ورقابة القضاء على أعمال الإدارة ٢٠٠٢، ٢٠٠٣ مطبعة الإسراء.

- محمد عصفور بحث بعنوان " استقلال السلطة القضائية " مجلة القضاة، السنة الأولى، العدد الثالث يوليو ١٩٦٨.

- محمد فتوح عثمان، بحث بعنوان "مدخل لإجراءات المحاكمات التأديبية " مجلة العلوم الإدارية، السنة ٣٦، عدد١، يونيو١٩٩٤.

- محمد كامل عبيد، استقلال القضاء، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، ١٩٨٨ طبعة نادي القضاة ١٩٩١.

- محمد كمال الدين منير، قضاء الأمور المستعجلة، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، ١٩٨٨.

- محمد ماهر أبو العينين

– اختصاص مجلس الدولة وفقاً لأحكام القسم القضائي عام ١٩٩٢م، طبعة نقابة المحامين ١٩٩٣م.

– المفصل في شرح اختصاصات مجلس الدولة، ج١، دار أبو المجد للطباعة، القاهرة، ٢٠٠٥.

– الموسوعة الشاملة في القضاء الإداري، ك١، نقابة المحامين، ٢٠٠٧.

– الوسيط في شرح اختصاصات مجلس الدولة، ج١، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ٢٠٠٠.

- محمد محمد عبده إمام

– القضاء الإداري مبدأ المشروعية وتنظيم مجلس الدولة، دار الفكر الجامعي، ٢٠٠٧.

- القضاء الإداري، دار الفكر العربي، ٢٠٠٨.

- محمد مرغني، القضاء الإداري ومجلس الدولة، ١٩٩٣.

- محمود حافظ

  - القضاء الإداري في الأردن - منشورات الجامعة الأردنية- ط١، ١٩٨٧.

  - القضاء الإداري في القانون المصري والمقارن، دار النهضة العربية، ١٩٩٣.

- محمود صالح، شرح قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة الطبعة الأولى، منشأة المعارف، ١٩٩٥.

- مصطفى أبو زيد، القضاء الإداري ومجلس الدولة، ج١، ط١٢، ٢٠٠٧.

- مصطفى كيره، بحث بعنوان " حقوق القاضي وواجباته" مجلة الأمن والقانون،كلية شرطة دبي، س١، ع١، ١٩٩٣.

- نصر مصباح القاضي، النظرية العامة للتأديب في الوظيفة العامة في القانون الليبي، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، ١٩٩٧م.

- نعمان الخطيب، محكمة العدل العليا بين نظام القضاء الموحد ونظام القضاء المزدوج، مجلة مؤتة للبحوث والدراسات، المجلد السادس، العدد الثاني، يناير ١٩٩١.

- هاني الدرديري، الدليل العملي للإجراءات والصيغ القانونية أمام مجلس الدولة، دار النهضة العربية، ج١، ١٩٨٠م.

- وحيد فكري رأفت، القانون الإداري، مطبعة العلوم، ١٩٣٨، ١٩٣٩.

- وليم سليمان قلادة، مجلس الدولة، تاريخه ودوره في المجتمع المصري، مجلة مجلس الدولة، السنة٢٧، الهيئة المصرية العامة للكتاب، ١٩٨٠

- وهيب عياد سلامة بحث بعنوان" حتمية بقاء مجلس الدولة المصرى- دراسة مقارنة " مجلة هيئة قضايا الدولة، العدد الأول، السنة ٣٦، يناير _ مارس١٩٩٢.
- يحيى الجمل، مجلس الدولة.. حامي الحريات، ٢٠٠٨، عن موقع:

www.ahl-alquran.com

- يوسف شباط، موعد الطعن في دعوى الإلغاء ودوره في توطيد سيادة القانون، مجلة جامعة دمشق، المجلد الأول، العدد الأول، ١٩٩٩.

ثانياً: المراجع الأجنبية:

- Auby(J-M) et Drago(R); Traité de contentieux administratif, 3è éd, paris,1984.
- Bandet(P);L' action disciplinaire, Berger levrault,2001.
- Braibant(G) et stirn (B);Le droit administratif français,5è éd,1999.
- Gabolde (CH); La procédure des tribunaux administritifs,dalloz, 3è éd, 1981.
- Chabanol(D);La pratique de contentieux administratif,2e éd, litec, 2002.
- Chapus(R);Droit du Contentieux administratif, montchrestien,12è éd, 2006.
- Darcy(G)et paillet(M);Contentieux administratif,armand colin,2000.
- Debbasch(CH);Intitutions et droit administratife, presses universitaires de france, 1992.



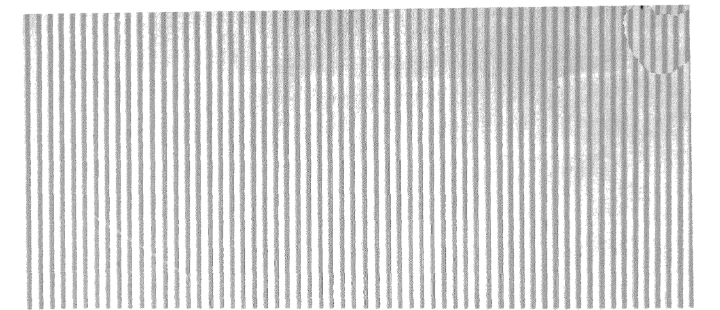
- Debbasch(CH) et Ricci(J-C);Contentieux administratif, 7è éd, dalloz,1999.
- Dupuis(G) et José Guédon (M) et chrétien(P);Droit administratif,arman colin, 1996.
- Eisenmann (CH);Cours de droit administratif, l.g.d.j, paris, 1983.
- Fraisseix(P);Vers la fin de la théorie de la commaissance, acquise1999.
- François lachaume(J);La fonction publique, dalloz, 2è éd,1998.
- Gaudemet;Les grands avis du conseil d'état, dalloz, 1997.
- Gohin(O);Contentieux administrative,litec, 3è éd, 2002.
- Pacteau(B);Contentieux administratif,presses universitaires de france, 6è éd, 2002.
- Hamaoui(E);Procédure administrative contentieuse, Paris.foucher, 1973.
- Laubadére(A) et venezia(J-C) et Gaudémet(Y);Traité de droit administratif, 10è éd , L.G.D.J,1995.
- Odent (R);Cours de contentieux administratif, les cours de droit, 6è éd, Paris, 1981.
- Pacteau(B);Contentieux administratif,presses universitaires de france, 6è éd, 2002.
- Pacteau(B);Contentieux administratif, presses universitaires de france, 1985.

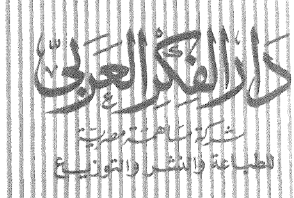
- peiser(G);Contentieux administratif, dalloz, 12è éd, 2001.
- peiser(G);Droit administratif,dalloz,15è éd,1999.
- Pierre corbel (M); L' annulation partielle des actes administratif, A.J.D.A, 1972.
- Rousset(M) et Rousset(O);Droit administratif, Le Contentieux administratif, 2e éd, 2004.
- Victor , silvera; Le reforme du conseil d'état, recial, recialsirey, 1963.

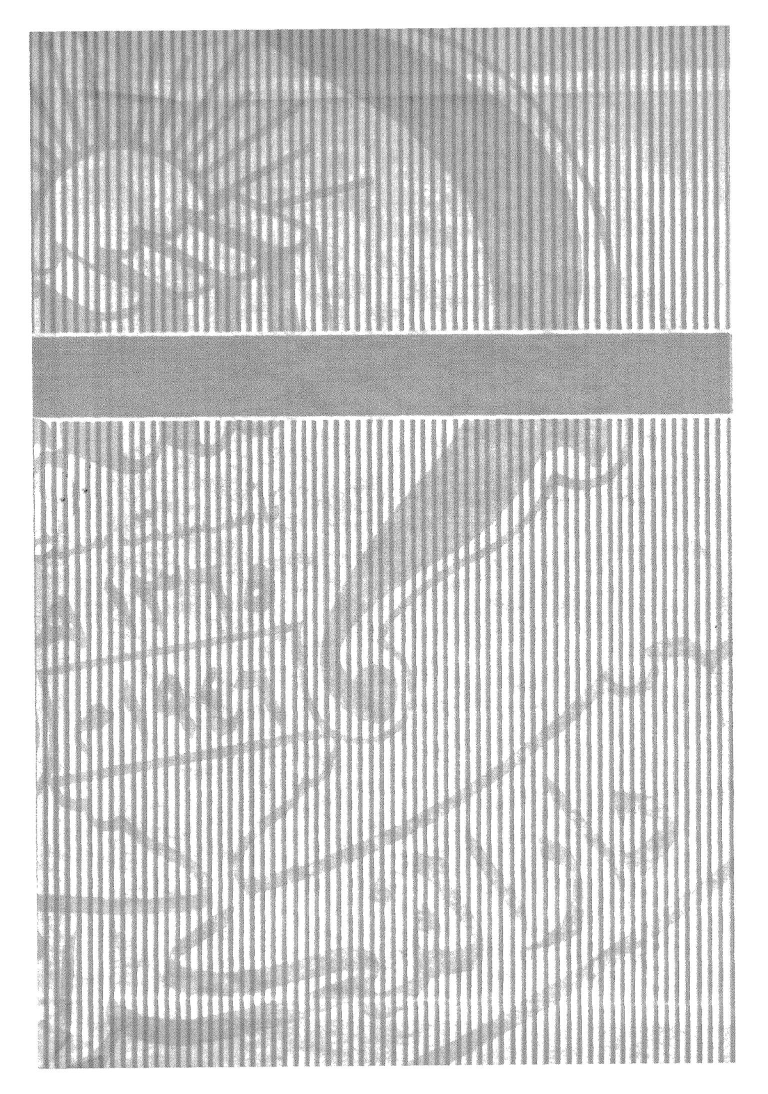
الفهـــرس

الفصل الأول

رقم الإيداع	2011/8789
I.S.B.N	977-10-2702-6




دار الفكر العربي
شركة مساهمة مصرية
للطباعة والنشر والتوزيع





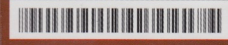
دراسة تحليلية وعملية
في ضوء أحدث التعديلات

وتشـمل :

- بيان وتحليل النظم القضائية المختلفة.
- اختصاصات محاكم مجلس الدولة والإجراءات أمامهم.
- قسـمي الفتـوى والتشـريع.
- هيـئات مجالـس الدولة المخـتلفة.
- أعضـاء مجلس الدولة وضماناتهم.

وذلك في ضـوء أحـدث أحكـام المحكمة الدستورية العليا ومحكمة النقض ومحاكـم وفـتاوى مجلـس الدولة حتى عام ٢٠١٠م.





I.S.B.N. 977-10-2702-6

تطلب جميع منشوراتنا من وكيلنا الوحيد بالكويت والجزائر

دار الكتاب الحديث